

Die EU-Wachstumsstrategie "Europa 2020": der Prozess als Ziel

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2011). *Die EU-Wachstumsstrategie "Europa 2020": der Prozess als Ziel*. (SWP-Studie, 6/2011). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267361>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

Die EU-Wachstums- strategie »Europa 2020«

Der Prozess als Ziel

S 6
März 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Von der Lissabon-Strategie zur Strategie »Europa 2020«
7	Die Entstehung der »Europa 2020«-Strategie
8	»Europa 2020« – Inhalte und Struktur der neuen EU-Wachstumsstrategie
12	Fokussierung auf eine engere makroökonomische Koordinierung
13	Neue Governance-Mechanismen zur Überprüfung der Implementierung
15	Methodische Schwächen und fehlende Prioritätensetzung
16	Die Lehren aus der Lissabon-Strategie – Lessons learned?
16	Die enttäuschende Bilanz der Lissabon-Strategie
17	Elemente der Kontinuität
20	Elemente des Wandels
23	Das Ende der »offenen Methode der Koordinierung«
25	»Europa 2020« – Weiterer Fehlversuch oder integrationspolitischer Neubeginn?
25	Kontinuierliche Prozesssteuerung als Kern der wirtschaftspolitischen Koordinierung
26	Strategische Steuerung durch Konkretisierung und verstärkte Verbindlichkeit
28	Deutschlands Verantwortung und die Hausaufgaben der Europäischen Kommission
29	Abkürzungen

*Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Integration*

Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«. Der Prozess als Ziel

Die globale Wirtschaftskrise und die europäische Schuldenkrise haben die EU vor eine existenzielle Bewährungsprobe gestellt. Es traf sich gut, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs parallel zur Rettung des Euro am 17. Juni 2010 die neue Wachstumsstrategie »Europa 2020« verabschiedeten. Diese enthält die Leitlinien, an denen entlang die Europäer ihr Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen wirtschaftlichen Wachstums, das mit einem hohen Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau und mit sozialer Kohäsion verbunden sein soll, gemeinsam verfolgen wollen. Mit ihrer Strategie glaubt die EU nun über ein Programm zur politikfeldübergreifenden Koordinierung zu verfügen. Kommissionspräsident Barroso sprach davon, die Agenda enthalte eine »Vision der europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts«. Das Dokument wird eine Art Matrix sein, die die Politik der EU in der nächsten Dekade bestimmen wird – alle grundlegenden Entscheidungen und längerfristigen Projekte der Union sollen sich an den Zielen der »Europa 2020«-Strategie ausrichten.

Die bislang schwerste Notlage der Eurozone hat aber auch den großen Bedarf aufgedeckt, den die EU, insbesondere im Euroraum, an einer engeren makroökonomischen Koordinierung hat. Die unerwartete Reichweite und außergewöhnliche Dynamik der Krise verstärkten bei allen Regierungen die Sensibilität gegenüber dem Problem der öffentlichen Verschuldung und die Einsicht, dass sie um eine striktere Austeritätspolitik nicht herumkommen, wenn sie ihre Haushalte konsolidieren wollen. Zugleich wuchs der Druck auf die europäischen Volkswirtschaften, ihre Wachstumspotentiale gemeinsam auszubauen und zu nutzen, um die Konsequenzen des Konjunktur- einbruchs zu minimieren. Das Ziel, Wirtschaftswachstum zu generieren, war somit eine zusätzliche Antwort auf die ökonomischen und finanzpolitischen Bedrängnisse der jüngsten Zeit.

Die Vorgeschichte der im Juni 2010 beschlossenen europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie reicht allerdings sehr viel weiter zurück als bis zu der im Jahr 2008 ausgebrochenen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Schon im März 2000 hatten die Staats- und Regierungschefs auf einem Sondergipfel in Lissabon ein gemeinsames Programm zur wirtschafts-

und beschäftigungspolitischen Koordinierung verabschiedet; diese sogenannte »Lissabon-Strategie« verfolgte das sehr anspruchsvolle Ziel, die EU bis zum Jahr 2010 zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen. Die an die nationalen Regierungen gerichteten Vorgaben, ein jährliches Wirtschaftswachstum von 3 Prozent zu erzielen und bis 2010 Vollbeschäftigung zu erreichen, sowie die ambitionierten sozial- und umweltpolitischen Vorsätze konnten jedoch bei weitem nicht verwirklicht werden – und dies lag nicht nur an der gravierenden Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre.

Die Krise hat jedoch dazu geführt, dass die makroökonomischen Elemente in der neuen Strategie eindeutig stärker betont werden als in der Lissabon-Strategie, die den Akzent eher auf die mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Dimensionen setzte. Die Agenda »Europa 2020« beruht im Wesentlichen auf fünf Kernzielen, die mit Hilfe von zehn sogenannten Integrierten Leitlinien und sieben EU-Leitinitiativen umgesetzt werden sollen. Diese strategischen Vorgaben und Instrumente bilden gemeinsam ein politikfeldübergreifendes Handlungskonzept und den Rahmen für die Nationalen Reformprogramme (NRP), die die Mitgliedstaaten zur Realisierung der Beschlüsse inzwischen entwickelt haben.

Obwohl sie durchaus ehrgeizige Zielmarken, Leitlinien und Leitinitiativen fixiert, geht es bei der Strategie nicht primär darum, diese zu erreichen. An erster Stelle steht vielmehr – wenngleich unausgesprochen – der Prozess der stetigen wirtschaftspolitischen Nachsteuerung und Koordinierung. Denn mit ihrer Einbindung in die Verfahren und ihrer Zustimmung zu den Zielen von »Europa 2020« verpflichten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu, ihre Wirtschaftspolitiken kontinuierlich zu modernisieren und an die Herausforderungen der Globalisierung anzupassen. Die divergenten nationalen Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Umwelt- und Sozialpolitiken der Partnerstaaten können dank der Mechanismen, die die neue Agenda einführt, auf gemeinsam definierte Reformziele festgelegt und die auf dem Weg dahin erreichten Fortschritte regelmäßig überprüft werden. Diese Chance zur stetigen Begutachtung und Justierung der einzelstaatlichen Maßnahmen ist das eigentliche Plus der Strategie. Nicht die Erfüllung der Ziele selbst, sondern das fortlaufende Monitoring und beständige Abstimmen der Politiken bilden ihren funktionalen Mehrwert. Diese Prozessorientierung ermöglicht es, die mitunter widersprüchlichen Vor-

gaben von »Europa 2020« – hohe Wachstumsraten, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität, ökologische Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz, Vollbeschäftigung und soziale Gerechtigkeit sowie konsolidierte öffentliche Haushalte – mit gleicher Vehemenz zu verfolgen. Die in der Strategie formulierten Reformziele sind also eher Richtungsangaben.

Nach den enttäuschenden Erfahrungen mit der Lissabon-Strategie ist die Skepsis gegenüber der neuen Strategie weit verbreitet. Doch gerade die Finanz-, Wirtschafts- und Verschuldungskrise hat gezeigt, dass die europäische Wirtschafts- und Währungsunion einer deutlich stärkeren wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Komponente bedarf und die EU sich in den bisher geteilten Kompetenzbereichen Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bildung sowie Forschung und Entwicklung zu weiteren Integrationsschritten entschließen muss. Die »Europa 2020«-Strategie kann trotz ihrer unübersehbaren Schwächen, die sich insbesondere aus der strukturellen Kontinuität zur Lissabon-Strategie und deren Instrumentarium ergeben, der geeignete Rahmen sein, um diese verschiedenen Handlungsstränge zu einem sinnvollen Gesamtpaket zusammenzuschüßeln.

Soll die neue Strategie aber erfolgreicher sein als ihre Vorgängerin, muss die EU die Lehren aus der Lissabon-Strategie ziehen. Dazu müssen die Organe der Union und die Mitgliedstaaten die europäischen Politiken und politischen Strategien auf die Langfristziele der »Europa 2020«-Agenda ausrichten und so mehr Kohärenz schaffen. Sie sollten zugleich aus dem breiten Tableau der Maßnahmen und Initiativen jenen Vorrang einräumen, die Wachstum generieren können, und sie sollten erreichbare Zwischenziele definieren und realistische Implementierungspläne aufstellen. Zur unerlässlichen Konkretisierung der Strategieinhalte gehört es, dass die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten die ökonomischen, sozialen und politischen Kosten und Nutzen der europäischen Leitinitiativen und nationalen Reformprogramme einander gegenüberstellen. Dies geht einher mit einer Konzentration auf den ökonomischen Kern der EU, also die Weiterentwicklung und Vertiefung des europäischen Binnenmarkts mit Hilfe gemeinschaftlicher Rechtsetzung. Dazu müssen zunächst die Regulierungs- und Implementierungslücken im Binnenmarkt lokalisiert werden.

Von der Lissabon-Strategie zur Strategie »Europa 2020«

Zehn Jahre nach der Lissabon Strategie unternimmt die Europäische Union einen erneuten Anlauf, um das Wirtschaftswachstum im Binnenmarkt mit Hilfe einer engeren und verbesserten Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken insgesamt zu steigern, die Nachhaltigkeit der europäischen Politiken zu verbessern und die hohe Arbeitslosigkeit und die soziale Ausgrenzung zu verringern. Die EU benötige, so heißt es in einer Mitteilung der Europäischen Kommission, für diese Ziele einen »klar definierten Strategieansatz«, der alle wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumente zusammenführe und sicherstelle, »dass künftige politische Entscheidungen kohärent sind, den einschlägigen Zielen dienen und nach der Annahme auch umgesetzt und durchgesetzt werden«.¹ Die neue »Europa 2020«-Strategie² für Wachstum und Beschäftigung soll die Vielzahl der europäischen Strategien und Steuerungsinstrumente in den einzelnen Politikbereichen auf gemeinsame Ziele fokussieren und aufeinander abstimmen. Gemeint sind zum Beispiel die europäische Sozialagenda, der Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Strategie für nachhaltige Entwicklung, der europäische Forschungsraum und auch das Stockholmer Programm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die neue Langzeitstrategie soll so einen Referenzrahmen für die Gesamtheit der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsinstrumente in der Union bieten. Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat die Vision einer »integrativen und nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft« zum zentralen Element des politischen Programms seiner zweiten Mandatsperiode erklärt.

Die Entstehung der »Europa 2020«-Strategie

Nachdem sie mehr als 1400 Beiträge von Institutionen, Parlamenten, Parteien, Regionen, Verbänden und

Interessengruppen, Wissenschaftlern und Einzelpersonen im Rahmen einer öffentlichen Konsultation³ ausgewertet hatte,⁴ legte die EU-Kommission am 3. März 2010 ihren Vorschlag für die Strategie »Europa 2020« vor. Im Zentrum des neuen Konzepts sollen die Überwindung der Wirtschaftskrise und die Modernisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2020 stehen.

Die neue »Europa 2020«-Strategie bricht nicht mit ihrer Vorläuferin, der Lissabon-Strategie vom März 2000, es gibt durchaus Kontinuitätslinien, die beide Dokumente verbinden. Sie nimmt jedoch zugleich neue Elemente und Verfahren auf. Dabei wird deutlich, dass die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise die Kulisse bildet für die von der Strategie angestoßenen grundlegenden Strukturreformen. Diese sollen das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell erneuern und die Europäische Union auf die drängenden Herausforderungen der Globalisierung vorbereiten. Die EU-Kommission verband also die eiligen Krisenreaktionen in den Mitgliedstaaten mit ihren Vorschlägen für langfristige Strukturreformen, um die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise für die EU und insbesondere die Eurozone abzumildern.

Die Mitgliedstaaten unterstützten diese Bestrebungen der Kommission und forderten ihrerseits, dass »die politischen Maßnahmen nun auf langfristige Reformen im Rahmen einer ehrgeizigen und neugestalteten Strategie ausgerichtet werden«⁵ müssten, damit Europa seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern und die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum schaffen könne. Zugleich forderten sie eine »effizientere und transparentere Steuerungsstruktur«, also eine umfassende Neuordnung der Verfahren und Instrumente. Auf der Basis des Vorschlags der Europäi-

¹ Europäische Kommission, *Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU*, KOM(2010) 367 endg., Brüssel, 30.6.2010, S. 2.

² Dies., *Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM(2010) 2020 endg., Brüssel, 3.3.2010.

³ Dies., *Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020*, KOM(2009) 647 endg., Brüssel, 24.11.2009 (Arbeitsdokument der Kommission).

⁴ Dies., *Europa 2020 – Konsultation der Öffentlichkeit. Erster Überblick über die Ergebnisse*, SEK(2010) 116 endg., Brüssel, 2.2.2010 (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen), und dies., *Europe 2020 – Public Consultation. Overview of Responses*, SEC(2010) 246 final, Brüssel, 4.3.2010 (Commission Staff Working Document).

⁵ Europäischer Rat, *Tagung am 10./11. Dezember 2009. Schlussfolgerungen*, Brüssel, 11.12.2009, Ziffer 17.

Kasten 1

Die Entstehungsgeschichte der »Europa 2020«-Strategie

3.9.2009	José Manuel Barroso, <i>Politische Leitlinien für die nächste Kommission</i>
10./11.12.2009	Auftrag des Europäischen Rats an die Kommission, eine neue Strategie aus zuarbeiten
24.11.2009 – 15.1.2010	Öffentliche Konsultation
11.2.2010	Informeller Europäischer Rat – Kommissionspräsident Barroso informiert über die Grundzüge der neuen Strategie
3.3.2010	Europäische Kommission präsentiert den Vorschlag zur neuen »Europa 2020«-Strategie
Feb./März 2010	Stellungnahmen der Ministerräte
25./26.3.2010	Europäischer Rat stimmt dem Konzept und den Grundannahmen der neuen Strategie zu
27.4.2010	EU-Kommission präsentiert überarbeitete Integrierte Leitlinien (Grundzüge der Wirtschaftspolitik und beschäftigungs politische Leitlinien)
7.5.2010	Einsetzung der Task Force Wirtschafts politische Steuerung unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rats Hermann van Rompuy
7./8.6.2010	Räte für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) und für Beschäftigung und Sozialpolitik stimmen den neuen Integrierten Leitlinien zu
17./18.6.2010	Europäischer Rat verabschiedet die neue Strategie »Europa 2020« und nimmt die neuen Integrierten Leitlinien an
12.11.2010	Vorlage der vorläufigen Nationalen Reformprogramme

schen Kommission und der Ergebnisse der Debatten in den unterschiedlichen Ratsformationen konnte der Europäische Rat am 25./26. März 2010 Einigkeit über die Grundlinien der neuen EU-Strategie »Europa 2020« erzielen. Mit Verweis auf die Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise betonten die Staats- und Regierungschefs dabei die Bedeutung von Strukturreformen »für einen starken und nachhaltigen Aufschwung und für die Zukunftsfähigkeit unserer Sozialmodelle.«⁶

⁶ Europäischer Rat, *Tagung am 25./26. März 2010, Schlussfolgerungen*, Brüssel, 26.3.2010, Ziffer 3.

»Europa 2020« – Inhalte und Struktur der neuen EU-Wachstumsstrategie

Die neue Strategie stützt sich auf drei einander bedingende und verstärkende Eckpfeiler:

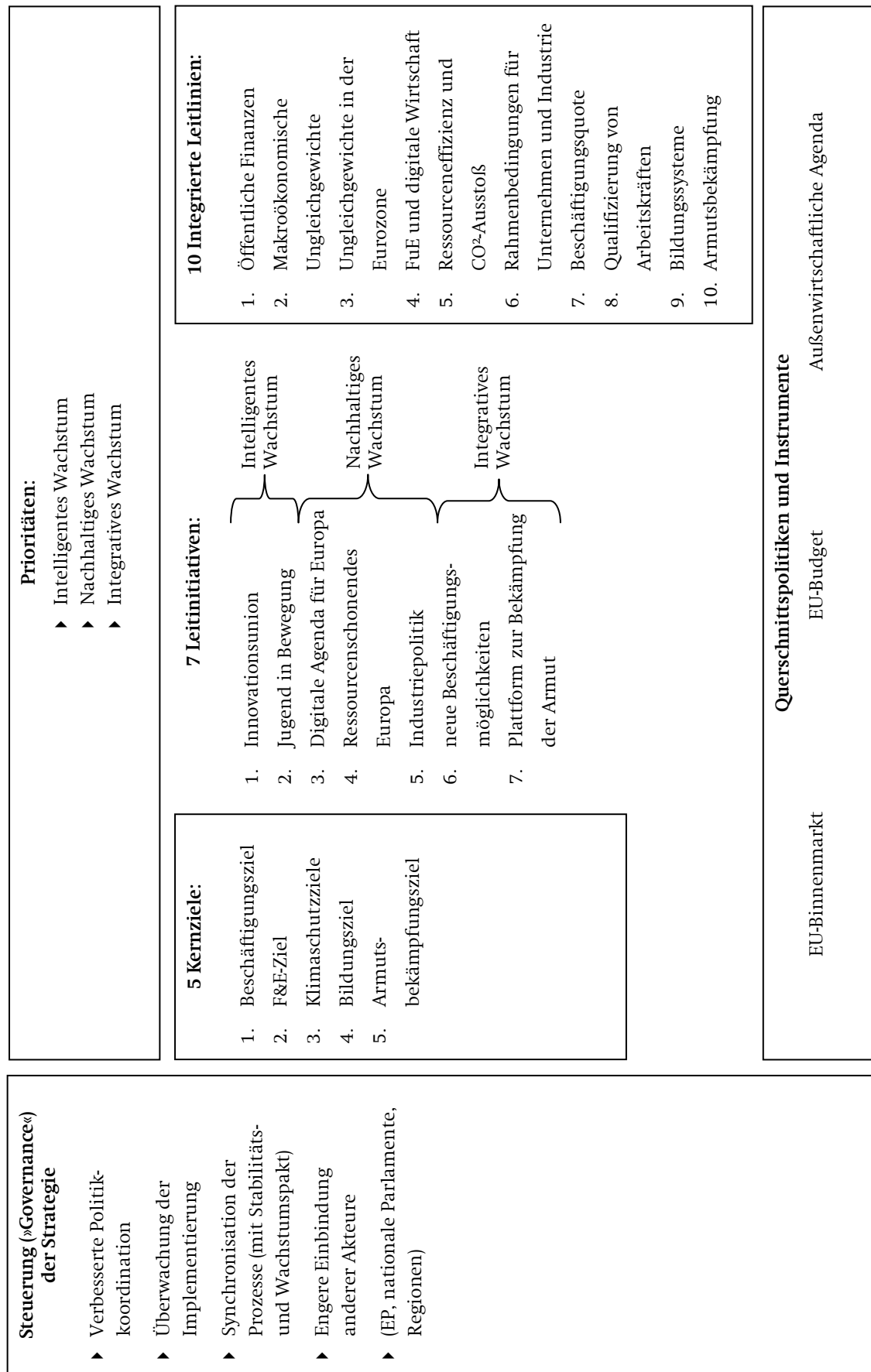
- ▶ Intelligentes Wachstum, also die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation basierenden Wirtschaft
- ▶ Nachhaltiges Wachstum, das heißt die Förderung einer emissionsarmen, ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen Wirtschaft
- ▶ Integratives Wachstum, womit das Ziel einer Marktwirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau und des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der EU gemeint ist

Die Agenda richtet also ihren Fokus ganz unmissverständlich auf ein kräftiges Wirtschaftswachstum. Mit dessen Hilfe sollen sowohl die unmittelbaren Folgen der Wirtschaftskrise pariert, als auch die längerfristigen Herausforderungen der Globalisierung, des Klimawandels, der Ressourcenknappheit und der demographischen Veränderungen bewältigt werden. Zugleich soll dieses Wachstum sozial ausgewogen, innovativ und nachhaltig sein. Damit knüpft »Europa 2020« an die Vorgaben der Lissabon-Strategie an. Die fünf quantifizierten Kernziele der »Europa 2020«-Strategie sollen die Fortschritte der Strukturreformen messbar und somit sichtbar, nachprüfbar und vergleichbar machen:

1. Die Beschäftigungsquote von Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren soll 75 Prozent erreichen.
2. Die Forschungs- und Innovationspolitik soll in der EU stärker gefördert werden und das öffentliche und private Investitionsvolumen im Bereich Forschung und Entwicklung mindestens 3 Prozent des BIP der EU betragen.
3. Die EU hält an ihren ambitionösen Klima- und Energiezielen fest, das heißt der CO₂-Ausstoß soll um 20 Prozent gesenkt, die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert und der Anteil von regenerativen Energiequellen am Gesamtenergieverbrauch um 20 Prozent erhöht werden.
4. Der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10 Prozent zurückgehen und 40 Prozent der jungen Menschen sollen künftig eine Hochschulausbildung absolvieren.
5. Die Zahl der von Armut bedrohten Menschen in der EU soll um 20 Millionen sinken.

Schaubild 1

Struktur der EU 2020-Strategie



Kasten 2

Leitinitiativen der Europäischen Kommission

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. »Innovationsunion«^a – soll die Rahmenbedingungen und den Zugang zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation verbessern und auf diese Weise sicherstellen, dass innovative Ideen in wachstums- und beschäftigungswirksame Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden können. 2. »Jugend in Bewegung«^b – soll die Bildungssysteme in der EU leistungsfähiger machen und den Jugendlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern. 3. »Digitale Agenda für Europa«^c – soll den Ausbau schneller Internet-Zugangsdienste beschleunigen, um mehr Haushalte und Unternehmen in die Lage zu versetzen, die Vorteile eines digitalen Binnenmarkts zu nutzen. 4. »Ressourcenschonendes Europa«^d – soll dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln, den Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft unterstützen, die Nutzung erneuerbarer Energieträger fördern, die Energieeffizienz erhöhen sowie den europäischen Verkehrssektor modernisieren. <p>a Europäische Kommission, <i>Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion</i>, KOM(2010) 546 endg., Brüssel, 6.10.2010.</p> <p>b Dies., <i>»Jugend in Bewegung«. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen</i>, KOM(2010) 477 endg., Brüssel, 15.9.2010.</p> <p>c Dies., <i>Eine digitale Agenda für Europa</i>, KOM(2010) 245 endg., Brüssel 19.5.2010.</p> <p>d Dies., <i>Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020</i>, KOM(2011) 21 endg., Brüssel 26.1.2011.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 5. »Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung«^e – soll die Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, verbessern und eine international wettbewerbsfähige starke und tragfähige Industriestruktur fördern. 6. »Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten«^f – soll darauf hinwirken, die Arbeitsmärkte zu modernisieren, und insbesondere darauf, dass den Menschen durch die Möglichkeit eines lebenslangen Erwerbs von Qualifikationen neue Perspektiven eröffnet werden, um so die Erwerbsquote zu erhöhen. Ziel der Initiative ist zudem, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt unter anderem durch die Förderung der Arbeitsmobilität besser aufeinander abzustimmen. 7. »Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut«^g – soll dabei helfen, den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, damit die Vorteile von Wachstum und Beschäftigung allen zugutekommen und Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können. <p>e Dies., <i>Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit</i>, KOM(2010) 614 endg., Brüssel, 20.10.2010.</p> <p>f Dies., <i>Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung</i>, KOM (2010) 682 endg., Brüssel, 23.11.2010.</p> <p>g Dies., <i>Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt</i>, KOM(2010) 758 endg., Brüssel, 16.12.2010.</p> |
|---|---|

Das angestrebte wirtschaftliche Wachstum wird somit nicht mehr an der jährlichen Entwicklung des BIP abgelesen, sondern mittelbar an Fortschritten an fest umrissenen Wohlstandsparametern.⁷

⁷ Im Vorfeld der Verabschiedung war zunächst umstritten, welche quantitativen Indikatoren für das bildungs- und sozialpolitische Ziel herangezogen werden sollten. Vor allem die Bundesregierung hatte bei den Verhandlungen den methodischen Ansatz, eine relative Zielgröße bei der Armutsbekämpfung festzulegen, kritisiert und auch das bildungspolitische Ziel anfänglich abgelehnt. Sie hatte darauf gedrängt, grundsätzlich nur Ziele und Messwerte zu definieren, die tatsächlich zu erreichen bzw. zu implementieren seien.

Die Kommission hat zusätzlich sieben Leitinitiativen ins Leben gerufen, die die Mitgliedstaaten verstärkt für die Umsetzung und Überwachung der Strategie in die Pflicht nehmen. Die europäischen und nationalen Programme sollen mit Hilfe dieser Initiativen besser aufeinander abgestimmt und die vielen Einzelmaßnahmen in einen gemeinsamen Handlungsrahmen eingepasst werden. Dies soll helfen, die erwartete Reformpolitik kohärenter und effizienter zu machen.

Die zentrale Grundlage des neuen Instrumentariums ist indes das – gegenüber der Lissabon-Strategie

gie – straffere System von nationalen Reformprogrammen und Umsetzungsberichten. Mit diesen Berichten, die die Regierungen spätestens bis Ende April des Folgejahres präsentieren müssen, werden die Mitgliedstaaten auf die gemeinsam vereinbarten Ziele der Strategie verpflichtet.

Wie bei der Lissabon-Strategie werden auch die Strategie »Europa 2020« und die darauf fußenden mitgliedstaatlichen Reformprogramme von sogenannten Integrierten Leitlinien weiter konkretisiert. Am 27. April 2010 legte die Kommission ihren Vorschlag für die neuen Integrierten Leitlinien⁸ für den Zeitraum 2010–2014 vor. Sie setzen sich aus den vertraglich vorgegebenen Leitlinien für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV, Leitlinien 1–6) und für beschäftigungspolitische Maßnahmen (Art. 148 AEUV, Leitlinien 7–10) zusammen.⁹ Die Leitlinien sollen bis 2014 weitgehend unverändert bleiben. Makroökonomische Ziele wie die Konsolidierung der nationalen Haushalte auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Bekämpfung wirtschaftlicher Ungleichgewichte werden ebenso genannt, wie Reformaaspekte, die eher in den Bereich der Mikroökonomik gehören, zum Beispiel die Verbesserung des Unternehmensumfelds, bildungspolitische Maßnahmen oder die Steigerung der Ressourceneffizienz. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden beispielsweise Programme zur Erhöhung der Beschäftigungsquote mit Hilfe des Flexicurity-Ansatzes, die bessere Ausbildung und Vorbereitung von Arbeitskräften auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts und die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung durch öffentliche Programme zusammengestellt.

Die Kommission wird die Umsetzung der Leitlinien im Rahmen der mitgliedstaatlichen Reformprogramme mit Hilfe eigener Bewertungen überwachen und jährlich dem Rat einen Beschluss vorschlagen. Gemäß Artikel 121 Absatz 2 AUEV und Artikel 148 Absatz 4 AEUV wird sie auf der Grundlage der nationalen Berichte und der statistischen Daten für jeden Mitglied-

Kasten 3

Integrierte Leitlinien der »Europa 2020«-Strategie

- | | |
|---------------|---|
| Leitlinie 1: | Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen |
| Leitlinie 2: | Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte |
| Leitlinie 3: | Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone |
| Leitlinie 4: | Optimierung der FuE- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potentials der digitalen Wirtschaft |
| Leitlinie 5: | Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgase |
| Leitlinie 6: | Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis |
| Leitlinie 7: | Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit |
| Leitlinie 8: | Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens |
| Leitlinie 9: | Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung |
| Leitlinie 10: | Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut |

staat gesonderte wirtschafts- und beschäftigungspolitische Empfehlungen aussprechen, die vom EU-Ministerrat beschlossen und anschließend dem Europäischen Rat vorgelegt werden. Die Kommission unterrichtet den Europäischen Rat mit ihrem Gesamtbericht so regelmäßig und umfassend über die nationalen und die gemeinsamen Fortschritte.

Die Empfehlungen sollen genaue Orientierungshilfen enthalten und ausreichend präzise formuliert sein, damit die Mitgliedstaaten daraus Vorgaben zur Fortsetzung, Intensivierung oder Neuausrichtung ihrer nationalen Strukturreformen ableiten können. Die Kommission kann sogar, sollte eine Regierung ihren politischen Ratschlägen nicht folgen, eine Verwarnung gegen den Mitgliedstaat aussprechen. Mit diesem Instrumentarium, das ihr der Vertrag von

⁸ Dies., *Empfehlung für eine Empfehlung des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union – Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020*, SEK(2010) 488 endg., Brüssel, 27.4.2010, und dies., *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020*, KOM(2010) 193 endg., Brüssel, 27.4.2010.

⁹ Damit entfällt die frühere formale Unterscheidung der wirtschaftspolitischen Leitlinien in makro- und mikroökonomische.

Lissabon zubilligt, besitzt die EU-Kommission nun eine deutlich stärkere Rolle bei der Koordinierung und Überwachung der nationalen Reformpolitiken. Und diese erweiterte Kompetenz kann und will sie nicht nur im Hinblick auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der beschäftigungspolitischen Leitlinien, sondern auch umfassend bei allen wirtschaftspolitisch relevanten Themen nutzen. Die Mitgliedstaaten sollen mit ihren Strukturreformen die gleichen Kernziele anstreben, diese in identischem Tempo realisieren und hierfür alle nationalen Akteure einbeziehen. Angesichts der immensen ökonomischen Disparitäten unter den Mitgliedstaaten, der uneinheitlichen nationalen Reformbedürfnisse und Reformnotwendigkeiten und der ebenso divergenten Handlungsoptionen erscheint diese Vorstellung allerdings kaum umsetzbar.

Fokussierung auf eine engere makroökonomische Koordinierung

Die durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise verschärften Verschuldungsprobleme in den EU-Mitgliedstaaten haben die Notwendigkeit einer engeren makroökonomischen Koordinierung erhöht und deutlich gemacht, dass die bisherigen mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Abstimmungsansätze der Lissabon-Strategie nicht ausreichen. Die EU-Kommission hat versucht, das Steuerungsinstrumentarium der »Europa 2020«-Strategie an diese veränderten Anforderungen anzupassen, und vorgeschlagen, auf europäischer Ebene strengere Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen einzuführen. Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone, die unterschiedlichen nationalen Handelsbilanzen und die offensichtlich heterogenen Positionen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit sowie die fiskalischen Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten rückten damit in den Vordergrund; die Verbesserung des Unternehmensumfelds, die bildungspolitischen Ziele, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die Stärkung der sozialpolitischen Sicherungssysteme traten in den Hintergrund. Die Diskussion, ob und wie man die Lissabon-Strategie fortsetzen solle und welche Formen der wirtschaftspolitischen Koordinierung man benötige, geriet also stark in den Sog der unaufschiebbaren Reaktionen in der EU und insbesondere in der Eurozone auf die Schuldenkrise und des drängenden

Erfordernisses, die Konsolidierung und Sanierung der öffentlichen Haushalte anzupacken.

Der neue Governance-Ansatz, der in die »Europa 2020«-Strategie eingeflossen ist, stützt sich auf drei Hauptelemente. Sie ergeben zusammen einen makroökonomischen Monitoring- und Koordinierungszyklus, das sogenannte »Europäische Semester«:¹⁰

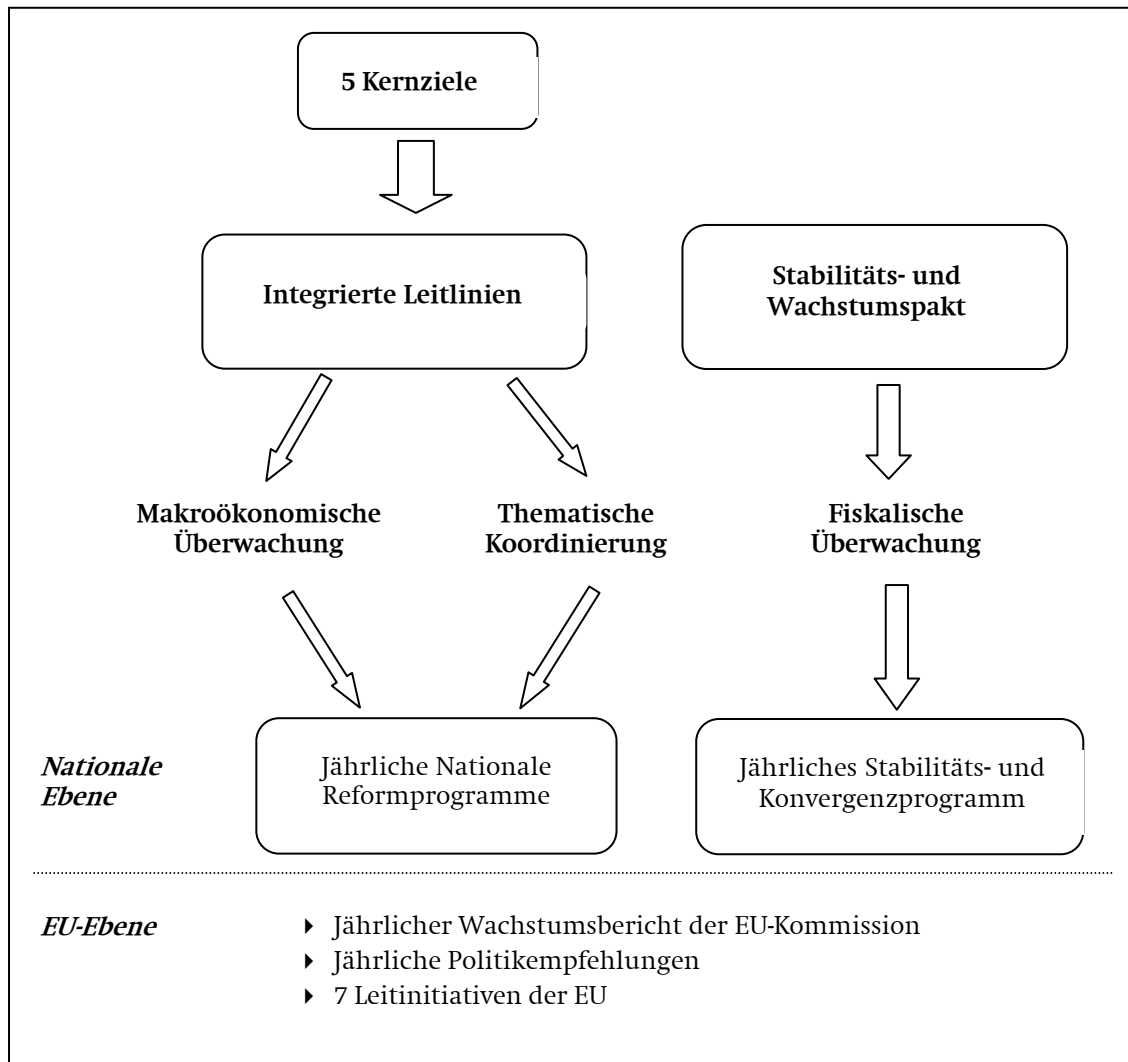
1. eine verstärkte makroökonomische Überwachung, mit der die Entwicklung der ökonomischen Ungleichgewichte unter den Mitgliedstaaten und der nationalen Wettbewerbsfähigkeiten beobachtet werden soll;
2. das Monitoring der wachstumsfördernden nationalen Politiken und Maßnahmen, bei dem die Fortschritte der Mitgliedstaaten mit Hilfe der fünf gemeinsam festgelegten Kernziele nachverfolgt werden sollen;
3. die Überprüfung der Vorgaben des reformierten und verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakts und die nationalen Konvergenzberichte.

Ende September 2010 hat die EU-Kommission ein Legislativpaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung vorgelegt, in dessen Mittelpunkt ebendieses neue Instrument des »Europäischen Semesters« steht. Die Überwachungsverfahren werden fortan zeitlich besser auf die nationalen Budgetverfahren abgestimmt und inhaltlich verzahnt; umgekehrt werden die fiskalpolitischen Planungen der Mitgliedstaaten im europäischen Rahmen mit Blick auf ihre Folgen für die Eurozone künftig vorab bewertet und gegebenenfalls angepasst. Diese Steuerung der nationalen Fiskalpolitiken im Sinne einer »Ex-ante-Koordinierung« bedeutet eine Art Vorkontrolle der mitgliedstaatlichen Budgets auf EU-Ebene anhand von »Leitlinien« bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem die Entscheidungen über die Haushalte in den nationalen Parlamenten noch nicht gefallen sind. Neben dem Instrumentarium der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung, das im Rahmen der »Europa 2020«-Strategie erneuert wurde und im Zuge der Implementierung durch die Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt, wurden nach den Erfahrungen der Griechenland- und der Eurozonen-Krise auch die präventiven und sanktionierenden Komponenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts überarbeitet, insbesondere für die Mitgliedstaaten des Euroraums. Die nationalen Berichte zur Implementierung der »Europa 2020«-Strategie und die Berichte zu den Anforderungen des Stabilitäts- und

¹⁰ Europäische Kommission, *Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung* [wie Fn. 1].

Schaubild 2

Makroökonomische Koordinierung mit der »Europa 2020«-Strategie



Quelle: Europäische Kommission, *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*, Brüssel 17.7.2010 (mit eigenen Ergänzungen)

Wachstumspakts werden demnächst gleichzeitig vorgelegt werden. Trotzdem sollen beide Dokumentationssysteme getrennt bleiben. Das Instrument, um diese beiden Prozesse miteinander zu harmonisieren, soll das schon erwähnte »Europäische Semester« sein.

Neue Governance-Mechanismen zur Überprüfung der Implementierung

Um die Verwirklichung der Reformen, die auf dem Weg zu den gemeinsam festgelegten Zielen erforderlich sind, besser gewährleisten zu können, stellt »Europa 2020« modifizierte und zum Teil gestraffte Governance-Instrumente und -Methoden bereit. Die

Implementierung der Reformschritte erfolgt in erster Linie durch und in den Mitgliedstaaten. Deshalb werden die in der EU definierten Vorgaben in Programme übertragen und so die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Anforderungen in den Mitgliedstaaten gewürdigt. Umgekehrt sollen die Partnerstaaten nachdrücklicher auf die europäischen Ziele verpflichtet werden und mehr Verantwortung für die richtigen Politiken zu deren Erfüllung übernehmen.

Auf der Grundlage der gemeinsam erarbeiteten und verabschiedeten Integrierten Leitlinien haben die Mitgliedstaaten bis zum 12. November 2010 die ersten Entwürfe ihrer sogenannten Nationalen Reformprogramme (NRP) erstellt. Darin haben sie detailliert dargelegt, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der

Strategie planen, wie sie ihre nationalen Ziele erreichen und wie sie etwaige interne Hemmnisse für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum beseitigen wollen.¹¹ Die endgültigen NRP müssen im April 2011 gleichzeitig mit den nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen der Europäischen Kommission vorgelegt werden.¹²

Die NRP bilden also das Handlungsgerüst für die Verwirklichung der »Europa 2020«-Strategie in den Mitgliedstaaten. Damit soll die neue Agenda stärker auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen und Reformbedürfnisse in den Mitgliedstaaten zugeschnitten werden. Die Leitlinien haben die Aufgabe, die nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu einem integrierten Gesamtansatz zusammenzubinden – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Sie verknüpfen nationale und europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken und sind insofern ein Beleg für die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die Bearbeitung dieser Politikfelder nunmehr als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse verstehen und diese deshalb fortan enger in der EU koordinieren wollen.

Neben dieser deutlichen Akzentuierung der nationalen Verantwortung für die Umsetzung der Leitinitiativen schlägt die Kommission ergänzend vor, die Ausgabenprioritäten des EU-Budgets und die Förderschwerpunkte der europäischen Strukturfonds in den Dienst der »Europa 2020«-Strategie zu stellen. Auch die auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente sollen also auf die Ziele der Strategie ausgerichtet werden und so zu deren Erfolg beitragen. Darüber hinaus soll die externe Dimension von »Europa 2020« stärker im Auge behalten werden. Das heißt, dass außenwirtschaftliche Prozesse wie zum Beispiel multi- oder bilaterale Handelsverhandlungen, strategische Dialoge mit wichtigen EU-Wirtschaftspartnern und die Hilfen für Entwick-

lungsländer künftig mit den Zielen der Strategie abgestimmt und abgeglichen werden. Von zentraler Bedeutung für die Erfüllung der vereinbarten Ziele wird der weitere Ausbau des europäischen Binnenmarkts sein. Um Hindernisse bei dieser Entwicklung aus dem Weg zu räumen, hat die Kommission im Oktober 2010 eine Agenda für intelligente Regulierung vorgestellt und zudem daran appelliert, EU-Recht und nationale Rechte an das digitale Zeitalter anzupassen. Sie greift dabei auf Vorschläge Mario Montis zurück, der in seinem Bericht vom 9. Mai 2010 eine neue konsensfähige Strategie zur Stärkung des Binnenmarkts gefordert hat.¹³

Nach den Vorstellungen der Kommission soll auch das Europäische Parlament enger in die Begleitung und Überwachung der »Europa 2020«-Strategie eingebunden werden. Das Parlament soll die öffentliche Kommunikation über die Ziele und die Notwendigkeit einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU mit anregen und unterstützen und damit einen Beitrag dazu leisten, die Legitimität der Strategie zu erhöhen. Zugleich wird das Europäische Parlament in den kommenden Jahren in seiner Rolle als Ko-Gesetzgeber stärker gefordert sein – gerade auch weil die Kommission den Ausbau und die Vertiefung des europäischen Binnenmarkts anstrebt und in diesem Bereich auch legislativ tätig werden wird.¹⁴

¹¹ Diese vorläufigen Reformprogramme wurden noch im Dezember 2010 einer ersten Bewertung durch die Europäische Kommission und den Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Rates unterzogen. Beide Institutionen übermittelten den Mitgliedstaaten danach Verbesserungs- und Überarbeitungsvorschläge; insbesondere die nationalen Implementierungsmaßnahmen in den vollständigen NRPs sollten konkreter und detaillierter ausgeführt werden.

¹² Das deutsche Draft-NRP wurde von der Bundesregierung unter Beteiligung der Bundesländer erstellt. Das endgültige NRP wird erneut unter Mitwirkung und nach Abstimmung mit den deutschen Ländern erarbeitet werden; eine Befassung des Bundestags, des Bundesrats und der Sozialpartner mit dem Programm ist erst nach der Fertigstellung des vollständigen NRP im Jahr 2011 vorgesehen.

¹³ Mario Monti, *Eine neue Strategie für den Binnenmarkt. Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa*, Brüssel, 9.5.2010, <http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf>.

¹⁴ Das Europäische Parlament seinerseits diskutierte in seinen Ausschüssen bereits sehr intensiv über die Vorschläge der Kommission und bekräftigte in einer Resolution unmittelbar vor dem Frühjahrstreffen des Europäischen Rates im März 2010, dass die Beschäftigungs- und Sozialpolitik die zentralen Themen der neuen Strategie werden sollten. Um die hohe und weiter steigende Arbeitslosigkeit, aber auch Armut, Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, müsse die EU deshalb noch stärker an der Umsetzung der sozialpolitischen Agenda arbeiten. Das Parlament versuchte auf diese Weise, bei der Konkretisierung der neuen Strategie eine Akzentverschiebung durchzusetzen, die wegführen sollte von der wachstumsorientierten und auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zugeschnittenen Debatte im Kreis der Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, *EU 2020 – Nachbereitung des informellen Treffens des Europäischen Rates vom 11. Februar 2010, Entschließung vom 10. März 2010 zur EU-2020-Strategie*, P7_TA-PROV(2010)0053.

Methodische Schwächen und fehlende Prioritätensetzung

Es ist ein Manko der neuen Strategie, dass diese grundsätzlich nicht zwischen Mitteln und Zielen unterscheidet: Die Vorgabe, 3 Prozent des BIP müssten als Investitionsvolumen in den Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation fließen, kann für sich genommen kein Kernziel der neuen EU-Wachstumsstrategie sein, sondern allenfalls ein Mittel auf dem Weg zum Ziel eines »intelligenten Wachstums«. Insofern werden auch künftig vornehmlich die Input-Indikatoren gemessen werden, aber nicht die mit diesem Ressourceneinsatz erzielten Ergebnisse, wie zum Beispiel die Anzahl der europaweiten Patente nationaler Unternehmen und Institute im Verhältnis zum eingesetzten F&E-Kapital. Als Kernziel sollte nicht die Bereitstellung der richtigen Ressourcen in ausreichendem Umfang gelten, sondern nur eine erreichbare und konkrete, wachstumsindizierende Messgröße.

Auffallend ist zudem, dass die EU zwar die Wettbewerbsfähigkeit zum entscheidenden Kriterium für den Erfolg der »Europa 2020«-Agenda macht, aber in der Strategie selbst keinen Indikator formuliert, mit dem diese gemessen werden könnte. Der Europäische Rat stellte zwar in seinen Schlussfolgerungen vom 25./26. März 2010 fest: »Unsere Bemühungen müssen zielgerichteter sein, um die Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität, das Wachstumspotential und die Wirtschaftskonvergenz Europas zu steigern.« Doch wurden weder die Produktivität noch andere quantitative Parameter der Wettbewerbsfähigkeit zu Kernzielen der Strategie erhoben. Auch solche Indikatoren, die Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten per direktem Zugriff zur Verfügung stehen, wie etwa die Staatsquote oder die nationalen Steuersätze, fanden keinen Eingang als verbindliche Messgrößen in die Strategie.

Eine strategische Zukunftsvision sollte den Adressaten eine Orientierung liefern, wie, mit welchen Maßnahmen, über welche Zwischenschritte und Etappen und mit welchen Prioritätensetzungen die angestrebten Lebensverhältnisse erreicht werden sollen. Diese Konkretisierung bietet »Europa 2020« jedoch nicht. Dies liegt zum einen daran, dass sich die EU-Kommission bei der Erarbeitung des neuen Konzepts, wenig inspiriert zeigte und sich allzu deutlich am Status quo der Lissabon-Strategie orientierte. Zum anderen verfügt die EU nur eingeschränkt über die erforderlichen Zuständigkeiten und Ressourcen, um die gebotenen Maßnahmen ergreifen und so die strategischen Ziele

selbst erreichen zu können. Entscheidend für Erfolg oder Misserfolg der Strategie wird deshalb die Implementierung in und durch die Mitgliedstaaten sein. Allerdings unterstützten die Mitgliedstaaten die EU-Kommission darin, sehr weitreichende, umfassende, langfristige und höchst ambitionierte strategische Ziele auszugeben, wohlwissend, dass auch sie nicht in der Lage wären, sich auf Prioritäten zu verständigen und anschließend die nächsten Schritte eines gemeinschaftlichen strategischen Handelns zu definieren. Vielmehr suchten auch sie den Ausweg in der Fortschreibung der Inhalte, der Schwerpunktsetzung und der Steuerungsinstrumente der Lissabon-Strategie. Gleiches gilt für die sieben Leitinitiativen, die den umfangreichen thematischen Radius der Strategie abdecken, ohne eine Priorisierung nahezulegen: Ein strategischer Handlungsplan lässt sich auch aus diesen nicht herauslesen.

Die Lehren aus der Lissabon-Strategie – Lessons learned?

Seit nunmehr fast dreißig Jahren sucht die Europäische Union nach Formen der engeren wirtschafts-politischen Koordinierung. Auch die »Europa 2020«-Strategie steht in der Kontinuität dieser Bestrebungen. Das Festhalten an den dafür ins Leben gerufenen Prozessen und Strategien ist ein Beleg dafür, dass die EU das in Artikel 3 des Vertrags von Lissabon fixierte Vorhaben, aus der Gemeinschaft eine »in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft« zu machen, »die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität« gewährleisten will, noch nicht erreicht hat. Vielmehr ist die Union nach wie vor auf der Suche nach den besten Formen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und nach einer gemeinschaftlichen Antwort auf die sich ständig verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen.

Deshalb ist es nützlich, bei der Begutachtung einer neuen strategischen Festlegung auf diesem Feld eine zusammenfassende Bilanz der Vorläuferinitiativen zu ziehen. Erst auf der Grundlage einer Auswertung der Stärken und Schwächen dieser älteren Ansätze können Schlussfolgerungen für die Erfolgsaussichten der Verfahren und Prioritäten abgeleitet werden, wie sie für die neue »Europa 2020«-Strategie erarbeitet wurden.

Die enttäuschende Bilanz der Lissabon-Strategie

Das wesentliche Ziel der Lissabon-Strategie bestand darin, durch die Verbindung von Strukturreformen in unterschiedlichen Politikbereichen eine Aufbruchstimmung hervorzurufen und diese sich gegenseitig verstärkenden Erneuerungsprozesse zugleich unter einem Dach zusammenzufassen. Nicht zuletzt sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten damit in die Lage versetzt werden, sich auf den Wandel der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen einzustellen, die sich in der globalisierten Welt mit zunehmender Geschwindigkeit und Dynamik veränderten. Die Lissabon-Strategie war nie eine starre, geschlossene, seit ihrer Verabschiedung im März 2000 gleichbleibende Handlungsanweisung, sondern stetigen prozeduralen

Anpassungen und thematischen Erweiterungen ausgesetzt. Im Jahr 2005 wurde die Strategie nach den ersten enttäuschenden Zwischenergebnissen grundlegend überarbeitet.¹⁵

Die Lissabon-Strategie enthielt auch keine wirklich neue Agenda. Vielmehr stand sie in der Kontinuität eines Prozesses, den die Europäische Kommission spätestens mit ihrem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*¹⁶ im Dezember 1993 angestoßen hatte. In der Folge wurden in den 1990er Jahren auf verschiedenen Politikfeldern Koordinierungsinitiativen auf den Weg gebracht und immer weiter ausdifferenziert: der Luxemburg-Prozess im Bereich der Beschäftigungspolitik, der Cardiff-Prozess zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftspolitischen Strukturreformen und der Köln-Prozess zur makroökonomischen Koordination. All diese Anläufe sind als Versuche zu interpretieren, die inhärenten Schwächen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit den Instrumenten einer weichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Steuerung und Koordinierung auszubalancieren. Dabei fallen bis heute nicht nur die Übereinstimmungen in der Begrifflichkeit des Weißbuchs, der Lissabon-Strategie und der »Europa 2020«-Strategie auf, sondern auch in Bezug auf die selbstgesteckten Ziele.

Zwar hat die Europäische Kommission eine eigene Bewertung¹⁷ der Lissabon-Strategie vorgelegt, aber sie kommt darin nur zu wenigen Schlussfolgerungen, die für die neue Strategie direkt relevant sind. In ihrer Analyse lobt die Kommission, die Lissabon-Strategie als insgesamt positiv. Zwar seien die Ziele nicht erreicht worden, aber die Strategie habe dazu beigetragen, einen breiten Konsens über die erforderlichen Strukturreformen in der EU herzustellen.

Die Proklamation von strategischen Zielen und politischen Prioritäten durch den Europäischen Rat in

¹⁵ Vgl. Peter Becker/Ognian N. Hishow, *Der Lissabon-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Aktuell 7/05).

¹⁶ Europäische Kommission, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch*, KOM(93) 700, Dezember 1993.

¹⁷ Dies., *Bewertung der Lissabon-Strategie*, Brüssel, SEK(2010) 114 endg., 2.2.2010.

Lissabon im März 2000 konnte gemäß dieser Bewertung nicht bewirken, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die selbstgesteckten Vorgaben als etwas erkannt hätten, was nur durch eine gemeinschaftliche Kraftanstrengung und den Einsatz aller verfügbaren politischen Mittel und ökonomischen Ressourcen verwirklicht werden konnte. Zwar kam die EU dem Ziel der Vollbeschäftigung bis 2008 schrittweise näher, aber weder die angestrebten Wachstumsraten von jährlich 3 Prozent noch die Erhöhung der Gesamtausgaben für die Bereiche Forschung und Entwicklung auf bis zu 3 Prozent des BIP konnten erreicht werden. Auch die Halbierung des Anteils der 18- bis 24-Jährigen, die lediglich über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen, oder die proklamierte 90 Prozent-Quote an Betreuungsplätzen für Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter sowie für 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren wurden nicht verwirklicht. Die deutliche Erhöhung staatlicher Entwicklungshilfe oder die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, ebenfalls seit ihrem Start ein zentrales Element der Lissabon-Strategie, blieben ebenfalls nur Wünsche.

Dennoch kommt die EU-Kommission zu einem positiven Gesamtergebnis: Die Strategie habe die richtigen Schwerpunkte definiert und die zentralen Handlungsfelder bestimmt, also Forschung, Entwicklung und Innovation, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sowie die Vorbereitung der EU auf die Folgen der Globalisierung und des demographischen Wandels. Allerdings habe die Lissabon-Strategie nicht über das erforderliche Instrumentarium für eine erfolgreiche Implementierung all dessen verfügt. So habe sich eine »Umsetzungslücke« aufgetan – »das Auseinanderklaffen zwischen eingegangenen Verpflichtungen und tatsächlich umgesetzten Maßnahmen konnte nicht beseitigt werden«. Zudem sei die Strategie nicht eng genug mit anderen EU-Instrumenten (wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Strategie für nachhaltige Entwicklung oder der Sozialagenda) verkoppelt worden, um mögliche Synergie- und Effizienzgewinne zu nutzen. Das bei der Halbzeitreform der Lissabon-Strategie 2005 eingeführte Konzept der Partnerschaft zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung habe sich grundsätzlich bewährt. Jedoch hätten eine schwach ausgeprägte Eigenverantwortlichkeit und Identifikation mit den Vorhaben (*ownership*) und nicht angemessene Governance-Strukturen den Erfolg der Strategie beeinträchtigt.

Die Agenda habe die unterschiedlichen Ausgangslagen der Mitgliedstaaten, insbesondere der neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa, nicht ausreichend berücksichtigt. Weil zudem auch klare und verbindliche Umsetzungsverpflichtungen mit konkreten Zielvereinbarungen sowie ein tragfähiger und transparenter Rahmen zur Bewertung der nationalen Implementierungsmaßnahmen gefehlt hätten, seien die Reformempfehlungen der EU in den Mitgliedstaaten nie wirklich akzeptiert worden.

Wenn man aus der Erfahrung mit der letztlich erfolglosen Lissabon-Strategie etwas lernen und daraus für die neue Strategie die richtigen Schlüsse ziehen will, muss man demzufolge in erster Linie bei den Governance-Strukturen ansetzen, ohne von der inhaltlichen Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung abzurücken. Um festzustellen, ob die EU die richtigen Lehren gezogen hat, lassen sich drei Schwerpunkte bzw. Kriterien anführen:

1. Die neue Strategie sollte, ausgehend von der Definition der aktuellen Herausforderungen, die richtigen Reformkonzepte enthalten und ihren Fokus unverändert auf eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der EU richten.
2. Die neue Strategie sollte realistische und ergebnisorientierte Prioritäten setzen, die vorhandenen Instrumente der europäischen Politik bündeln und für mehr Kohärenz sorgen.
3. Die neue Strategie sollte mit effizienten Governance-Mechanismen das Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten und letztlich aller Akteure in der EU für den Erfolg des gemeinschaftlichen Handelns verstärken.

Elemente der Kontinuität

Die Strategie »Europa 2020« steht sowohl im Hinblick auf die Prioritätensetzung als auch auf die angewandten Steuerungsprozesse direkt in der Tradition ihrer Vorläuferstrategie.

Herausforderungen und Reformkonzepte: Die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom 3. März 2010 konstatierten Herausforderungen, auf die die wirtschaftspolitische Koordinierung reagieren soll, decken sich weitgehend mit denen, die schon bei der Verabschiedung der Lissabon-Strategie im März 2000 benannt wurden: die Implikationen der Globalisierung, die Auswirkungen der demographischen Veränderungen und des Klimawandels, die europäische Wachstumsschwäche, das Produktivitätsgefälle

innerhalb der Union und der schärfer werdende Wettbewerb mit den aufstrebenden Schwellenländern. Bereits vor zehn Jahren wurden diese Herausforderungen aufgelistet und daraus die Notwendigkeit abgeleitet, dass sich die EU zu tiefgreifenden Struktur-reformen und einem Paradigmenwechsel hin zu einer neuen Wissensgesellschaft entschließen müsse. Lediglich die Konsequenzen der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Verschuldungskrise sind 2010 neu hinzuge-treten

Diese ungebrochene Dominanz wirtschaftspoliti-scher Aspekte auch in der »Europa 2020«-Strategie lässt sich am deutlichsten daran ablesen, dass die EU an den alten, aus den Gründertagen der Lissabon-Strategie im Jahr 1999/2000 stammenden politischen Konzepten festhält:

- ▶ Forcierung des Übergangs zu einem wissensbasier-ten Wirtschaftswachstum durch den Ausbau der Informationsgesellschaft und eine intensivere Förderung der Bereiche Bildung und lebenslanges Lernen.
- ▶ Unterstützung aller Faktoren, die ein nachhaltiges Wachstum begünstigen, mittels eines ausgewoge-nen makroökonomischen Policy-Mix.
- ▶ Vollendung des Binnenmarkts und Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch Forschung, Entwicklung, Innovation und Struktur-reformen.
- ▶ Modernisierung des europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells durch eine aktive europäische Beschäftigungspolitik (Stichwort »Flexicurity«) und Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.

Indem sie sich diese Prioritäten zu eigen macht, knüpft die »Europa 2020«-Strategie wieder an alle Dimensionen der Lissabon-Strategie an, so dass sich auch alle Interessengruppen in dem Programm wiederfinden können und jedes Politikfeld abgedeckt ist. Eine wirkliche Fokussierung auf einzelne Ziele findet nicht statt. Das Spektrum dieser wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial-, umwelt-, und bildungspoliti-schen Themen ist erneut so breit, dass es den Erforder-nissen einer zielgerichteten Wachstumsstrategie nicht entsprechen kann.

Prioritäten und Instrumente: Auch die von der Kommis-sion im Zusammenhang mit »Europa 2020« lokalisiert-ten Engpässe, Hindernisse und fehlenden Schnittstel-len sind nicht erst jetzt erkannt worden. Die Stärkung, Erweiterung und Vertiefung des europäischen Binnen-markts ist eine Forderung, die bereits vor zehn Jahren, zu Beginn der Lissabon-Strategie, artikuliert und seit-her von der EU-Kommission immer wieder vorgetra-

gen wurde. Die kontinuierliche Umsetzungsüberwa-chung der EU-Kommission zeigt, dass die Mitglied-staaten die Binnenmarktregeln inzwischen gut und fristgerecht einhalten; der jüngste Binnenmarkt-anzeiger belegt, dass nur 0,9 Prozent der Binnen-marktrichtlinien, deren Implementierungsfrist bereits abgelaufen ist, noch nicht in nationales Recht über-führt worden sind.¹⁸ Damit erreichen die Mitglied-staaten das 1-Prozent-Ziel für geduldete Umsetzungs-verspätungen, das die Staats- und Regierungschefs 2007 als Marge festgesetzt hatten.

Es besteht also kein eklatantes Umsetzungsproblem, sondern vielmehr ein Problem der Verabschiedung neuer, notwendiger Regulierungsverordnungen bzw. -richtlinien. Eklatantes Beispiel ist die seit mehr als zehn Jahren ausstehende Einigung auf die EU-Patent-Richtlinie. Die Bedeutung des EU-Patents für die Wett-bewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen ist unumstritten und wurde wiederholt betont. So wird geschätzt, dass ein Patent, das in allen EU-Staaten gültig sein soll, rund 20 000 Euro kostet und damit rund zehnmal so teuer ist wie ein Patent, das in den USA angemeldet wird. Das Implementierungsproblem ist demzufolge nicht nur auf der mitgliedstaatlichen Entscheidungsebene zu lokalisieren, sondern eben auch auf der europäischen. Zumindest in dem leidi-gen Fall der Patentrichtlinie lag die eigentliche Schwierigkeit nicht in der noch ausstehenden recht-lichen Implementierung der politischen Vorgabe, sondern in den gegensätzlichen nationalen Zielen und Präferenzen – die Auseinandersetzung drehte sich lange Zeit um die Sprache des Gemeinschaftspatents. Spanien und Italien widersetzten sich bis zuletzt dem vorgeschlagenen Drei-Sprachen-Regime auf der Grund-lage von Englisch, Französisch und Deutsch. Nur mit Hilfe der erstmals im Bereich des Binnenmarkts ge-nutzten Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV konnte diese Blockade inzwischen umgangen werden.

Die tieferen Ursachen für die mangelhafte Erfolgs-bilanz der Lissabon-Strategie liegen in der sehr unter-schiedlichen Verteilung von Kosten und Nutzen der Einzelmaßnahmen innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten. So werden die nächsten Schritte zur Vertiefung des europäischen Binnenmarkts, zum Beispiel die weitere Öffnung der nationalen Dienst-leistungsmärkte oder die Angleichung der nationalen

¹⁸ European Commission, *Internal Market Scoreboard 2010*, Brüssel, 23.9.2010, <http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score21_en.pdf>.

Steuerpolitiken, auch in Zukunft zu vorhersehbaren Konflikten führen.

Auch der Vorschlag der EU-Kommission, die neue Strategie müsse der externen Dimension der europäischen Wirtschaftspolitik dienen, geht auf frühere Initiativen zurück. Die Staats- und Regierungschefs der EU hatten bereits auf ihrer Frühjahrstagung im März 2008 in Brüssel konstatiert: »Offene Märkte und ein solides internationales Umfeld tragen zu Wachstum und Beschäftigung bei, was von gegenseitigem Vorteil sein dürfte. Die EU sollte deshalb weiterhin danach streben, durch Stärkung der externen Dimension der erneuerten Lissabon-Strategie die Globalisierung mitzugestalten.«¹⁹ Die Europäische Kommission legt den nun auch in der »Europa 2020«-Strategie zugesagten Bericht über den Zugang zu Märkten außerhalb der EU bereits seit Mai 2009 regelmäßig vor – zuletzt den Jahresbericht 2009 im März 2010.²⁰ Im Dezember 2008 hatte sie in ihrer Mitteilung zur außenpolitischen Dimension der Lissabon-Strategie²¹ schon die zentralen Vorschläge der Nachfolgestrategie vorskizziert.

Governance-Mechanismen und Akteure: Insgesamt erinnern die erneuten Appelle, nun die noch bestehenden Hindernisse zu überwinden und die noch fehlenden Schnittstellen zwischen den EU-Politiken herzustellen, an die Vorsätze, die im Zuge der Überarbeitung der Lissabon-Strategie gefasst wurden. Bereits der Kok-Bericht²² zur Halbzeitbilanz vom November 2004 hatte mehr Kohärenz und Konsistenz der Politiken gefordert. Dass die Rufe nun von neuem laut werden, ist deshalb als Eingeständnis der Erfolglosigkeit der bisherigen Anstrengungen zu werten. Gleiches gilt für die Forderungen, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente stärker einzubinden und einen intensiveren Austausch mit den *stakeholdern* der Zivil-

gesellschaft zu suchen. Auch diese wurden bereits im Kok-Bericht erhoben. Die Kommission greift die Punkte nochmals auf, ohne jedoch wirklich neue Maßnahmen zu empfehlen, wie die Beteiligung der nationalen Parlamente oder der Sozialpartner und der Vertreter der Zivilgesellschaft verbessert werden könnte. Zwar hat die Kommission vorgeschlagen, einen »gemeinsamen ›Werkzeugkasten« für Kommunikationszwecke« zu erarbeiten, aber konkrete Umsetzungsideen dafür hat sie nicht präsentiert. Die unspektakuläre Feststellung des Europäischen Rats vom März 2010, an der engen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den anderen EU-Organen solle festgehalten werden und die nationalen Parlamente, die Sozialpartner, die Regionen und andere Beteiligte sollten in die Strategie einbezogen werden, spricht eher dafür, dass man die bisherigen Verfahren in wenig ambitionierter Weise fortführen und keine wirklichen Veränderungen will. Das Europäische Parlament reagierte auf diese Status-quo-Orientierung der Mitgliedstaaten mit dem Hinweis, dass die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung einhergehen müsse mit einer engeren und frühzeitigeren Einbeziehung des Straßburger Parlaments und der nationalen Parlamente während des gesamten Prozesses. Trotz dieser Forderung zeichnet sich ab, dass sich das durchaus vorhandene Problembewusstsein nicht notwendigerweise in einer qualitativen Veränderung der Governance-Strukturen der Strategie niederschlagen wird.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs soll noch eindeutiger als bisher die Steuerungsfunktion für die »Europa 2020«-Strategie ausüben. Bereits 2005 hatte die Kommission angemahnt, der Europäische Rat solle die »Gesamtverantwortung für die Leitung des Prozesses«²³ übernehmen. Für die »Europa 2020«-Strategie fordert sie nun: »Im Gegensatz zur jetzigen Situation, in der der Europäische Rat das letzte Glied in der Beschlussfassungskette ist, sollte er künftig für die Steuerung der Strategie verantwortlich zeichnen.«²⁴ In der europapolitischen Praxis wird die erneute Betonung der Steuerungsfunktion und -verantwortung des Europäischen Rats wohl keine nachhaltige Wirkung hinterlassen. Bisher nahm der Rat bereits die Auswertung der nationalen Reformberichte durch die Europäische Kommission und die sogenannten »Key Issues Papers« (KIPs), also »Eckpunktepapiere«,

19 Europäischer Rat, *Tagung am 13./14.3.2008, Schlussfolgerungen*, Brüssel, 20.5.2008, S. 8, Ziffer 12.

20 European Commission, *Implementing the Market Access Strategy, Annual Report 2009*, Brüssel, März 2010, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/march/tradoc_145851.pdf>.

21 Europäische Kommission, *Über die Außenpolitische Dimension der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht über den Marktzugang und Festlegung des Rahmens für eine wirksamere internationale Zusammenarbeit bei der Regulierung*, KOM(2008) 874 endg., Brüssel, 16.12.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0874:FIN:de:PDF>>.

22 Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok [Kok-Bericht], Luxemburg, November 2004.

23 Europäische Kommission, *Mitteilung an die Frühjahrstagung des Europäischen Rats: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon*, KOM(2005) 24 endg., Brüssel, 2.2.2005, S. 36.

24 Dies., *Europa 2020* [wie Fn. 2], S. 32.

der verschiedenen Ratsformationen bei seinen Treffen im März zur Kenntnis und gab in seinen Schlussfolgerungen die Prioritäten für die weiteren Reformanstrengungen vor. Zwar soll es fortan keine KIPs mehr geben, aber auch in Zukunft werden wohl die Fachministerräte den Wachstumsbericht und die Stellungnahmen der Kommission zur Vorbereitung des Europäischen Rats inhaltlich prüfen. War es bislang die rotierende Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres, die die Themen des Frühjahrsgipfels der Staats- und Regierungschefs vorgegeben hat,²⁵ so wird künftig der Präsident des Europäischen Rats diese Agenda aufsetzen.

Diese eher administrative Änderung bei der Vorbereitung der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats wird aber sicher nicht zwangsläufig dazu führen, dass der Kreis der Regierungschefs seine politische Aufmerksamkeit und seine Bereitschaft zur Verantwortung für die Umsetzung der Zehnjahresstrategie beträchtlich erhöht. Das Interesse an einer koordinierten europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wird nicht davon bestimmt werden, ob der Europäische Rat am Anfang oder am Ende der politischen Entscheidungskette steht, sondern von der Relevanz und der Konfliktbeladenheit der zu entscheidenden Sachfragen. Die politische Steuerung der »Europa 2020«-Strategie wird, wenn sie nach der aktuellen Krise zur Routineaufgabe geworden ist, wohl nicht damit einhergehen, dass die Staats- und Regierungschefs die Strategie mit einem höheren Maß an Identifikation und *ownership* begleiten.

Insgesamt hat die Europäische Kommission in Sachen Wachstumsstrategie nur geringe Veränderungsbereitschaft gezeigt. Auch in Bezug auf die Regelungen, die die Implementierung der neuen Strategie betreffen, griff die Kommission auf den bestehenden Instrumentenkasten zurück. Wie schon bei der Lissabon-Strategie dienen ihr die quantifizierbaren Indikatoren in den Reformfeldern Forschung und Entwicklung, Beschäftigung, Bildung, Soziales und Nachhaltigkeit dazu, die nationalen Fortschritte messen und somit vergleichen zu können. Und schließlich müssen die Mitgliedstaaten auch erneut in Nationalen Reformprogrammen (NRP) unter Beachtung der Integrierten Leitlinien und der EU-Oberziele ihre

Reformschritte und Prioritäten detailliert darlegen, die die Kommission anschließend prüfen und überwachen wird.

Elemente des Wandels

Trotz der deutlichen Kontinuitätslinien in den Zielen, den inhaltlichen Prioritäten und dem Umsetzungsinstrumentarium, die beide Konzepte miteinander verbinden, sind an der »Europa 2020«-Strategie doch auch einige Neuerungen und Anpassungen an veränderte Umstände zu erkennen. Dies ist wohl in erster Linie damit zu erklären, dass die neue Strategie vor dem Hintergrund des größten wirtschaftlichen Einbruchs seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses auch die Aufgabe hat, die richtige Antwort auf die Ursachen dieser Krise zu finden.

Herausforderungen und Reformkonzepte: Die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen, die mit der Koordinierungsstrategie bewältigt werden müssen, sind von einer gänzlich anderen Dimension und konfrontieren die Agenda mit sehr großen Erwartungen. Bereits im Jahr des Ausbruchs der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, 2008, hatte die EU-Kommission ihre Vorschläge für das letzte Jahr der Lissabon-Strategie 2009 zu einem europäischen Konjunkturpaket zusammengefasst.²⁶ Die »Europa 2020«-Strategie verbindet das Ziel langfristiger Strukturreformen nun noch stärker mit dem Auftrag, die kurzfristigen Krisenreaktionen der Mitgliedstaaten zu koordinieren.

Durch diese unausbleibliche Krisenfokussierung der »Europa 2020«-Strategie rückten auch neue Inhalte in den Vordergrund. Insbesondere die Griechenland- und schließlich die noch grundlegendere Eurokrise im Frühjahr 2010 lenkten das Augenmerk bei der ohnehin anstehenden Überarbeitung der Lissabon-Strategie auf das Problem der horrenden Staatsverschuldung. Zwar waren manche der nun formulierten Ziele – effektivere Koordinierung der makroökonomischen Politik in der EU, Konsolidierung der Staatshaushalte, Verbesserung der Qualität und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen – bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon im März 2000 erwähnt worden; aber mit der aktuellen Krise veränderte sich der Stellenwert der haushaltspolitischen Vorgaben für die neue Strategie.

²⁵ Wie zum Beispiel im Fall der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, die die Themen für die Lissabon-Strategie vorgab, siehe Peter Becker, *Lissabon in Berlin und Brüssel. Die Lissabon-Strategie unter deutschem Vorsitz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (Diskussionspapier der FG 1).

²⁶ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Europäisches Konjunkturprogramm*, Brüssel, KOM(2008) 800 endg., Brüssel, 26.11.2008.

Waren die Konsolidierungsziele der Lissabon-Strategie im März 2000 noch ein wichtiges Mittel zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, so hat sich die Ziel-Mittel-Relation bei der »Europa 2020«-Strategie umgekehrt: Ein stärkeres europaweites Wirtschaftswachstum sowie der Abbau der Arbeitslosigkeit und damit der Belastungen der Sozialsysteme sollen nun dazu dienen, die Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen und zu reduzieren. Das Wachstumsziel der »Europa 2020«-Strategie tritt in den Dienst der fiskalischen Austeritätspolitik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Prioritäten und Instrumente: Neben den unmittelbaren makroökonomischen und fiskalischen Bestimmungen, die als präventive Maßnahmen gegen weitere Schuldenkrisen intendiert sind, zählt insbesondere der Akzent, der auf die nationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften gesetzt wird, zu den zentralen Neuerungen der »Europa 2020«-Strategie. Zwar hat die Kommission bereits seit 1994 kontinuierlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und die Faktoren des Produktivitätswachstums ermitteln lassen und die Ergebnisse in Gestalt eines *European Competitiveness Report*²⁷ jedes Jahr vorgelegt. Die Indikatoren, die die »Europa 2020«-Strategie nun heranzieht, sollen allerdings über die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit hinausreichen. Dabei umgeht die EU die schwierige Definition volkswirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, die je nach gewählten Indikatoren unterschiedlich gemessen werden kann, was dementsprechend zu unterschiedlichen Resultaten führt.²⁸ Zentrales Kriterium der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist künftig die makroökonomische Fähigkeit eines Mitgliedstaats, den

Marktkräften der Eurozone standhalten zu können, ohne über die Möglichkeit der Währungsabwertung zu verfügen. Um makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb der EU zu vermeiden, wird die nationale Wettbewerbsfähigkeit anhand von Indikatoren wie Zahlungsbilanzpositionen und realen effektiven Wechselkursen bewertet werden.

Die Europäische Kommission verpflichtet sich dazu, dem Europäischen Rat jährlich im Januar einen umfassenden Wachstumsbericht vorzulegen. Dieser Report soll die neue Grundlage für die wirtschaftspolitische Koordinierung durch den Europäischen Rat werden.²⁹ In ihrem ersten Bericht vom Januar 2011 legte die Kommission bereits ihre Vorstellungen von einem Gesamtkonzept für die wirtschaftliche Erholung dar, das auf drei Schwerpunkten beruhen soll:

- ▶ Konzentration auf die konsequente Haushaltskonsolidierung als Mittel zur Stärkung der makroökonomischen Stabilität;
- ▶ Fortsetzung der Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten zur Förderung der Beschäftigung und
- ▶ konkrete Maßnahmen zur Generierung von Wachstum.

Wenn dieser erste Wachstumsbericht 2011 noch ganz in der Darstellung der ökonomischen Ausgangslage befangen war, so werden die Berichte ab 2012 dazu dienen, die Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Erreichen der »Europa 2020«-Ziele zu dokumentieren, zu messen und daraus konkrete Vorschläge für Reformmaßnahmen abzuleiten. Der europäische Jahreswachstumsbericht wird künftig die Wirtschaftslage in der EU analysieren und dabei auch bestehende wirtschaftliche Ungleichgewichte (insbesondere in der Eurozone) und systemische Risiken ausloten. Dabei werden in einem ersten Teil zunächst die makroökonomischen Entwicklungen, der Zugewinn oder Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, die Ergebnisse der haushaltspolitischen Konsolidierung sowie die Reformfortschritte bei den fünf Kernzielen und den Leitinitiativen zusammengestellt. In einem zweiten, zukunftsorientierten Teil soll der Bericht dann auf die zentra-

²⁷ Zuletzt European Commission, *European Competitiveness Report 2009*, SEC(2009) 1657 final, Brüssel 2010 (Commission Staff Working Document), <http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=5715>.

²⁸ Vgl. hierzu die unterschiedlichen Rankings des vom World Economic Forum jährlich veröffentlichten *Global Competitiveness Report* oder des *World Competitiveness Yearbook* des Institute for Management Development (IMD) in Lausanne. Zur Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften gibt es eine umfangreiche und kontroverse wissenschaftliche Debatte, siehe zum Beispiel Harald Trabold, »Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* (DIW), (1995) 2, S. 169–185, und sehr pointiert Paul Krugman, »Competitiveness: A Dangerous Obsession«, in: *Foreign Affairs*, 73 (1994) 2, S. 28–44. Krugman kommt in seinem Beitrag zu dem Schluss: »Competitiveness is a meaningless word when applied to national economies. And the obsession with competitiveness is both wrong and dangerous.« (ebd., S. 44).

²⁹ Die Europäische Kommission hat am 12.1.2011 ihren ersten Bericht vorgelegt. Er gliedert sich in fünf Teile: (1) die Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht; (2) Anhang 1: Fortschrittsbericht zu Europa 2020; (3) Anhang 2: Makroökonomischer Bericht; (4) Anhang 3: Entwurf für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und (5) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Beschäftigungsleitlinien, Europäische Kommission, *Jahreswachstumsbericht. Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an*, KOM(2011) 11 endg., Brüssel 12.1.2011.

len makroökonomischen Herausforderungen, denen sich ein Mitgliedstaat gegenüberstellt, und die für ihn daraus abzuleitenden Strukturreformen eingehen.

Dies zeigt, dass sich die Kommission als Reaktion auf die Krise eindeutig auf die makroökonomischen Probleme konzentrieren will; daneben wird sie lediglich noch den ohnehin im Vertrag von Lissabon vorgegeben Beschäftigungsbericht vorlegen. Auch die Verknüpfung mit den jährlichen Berichten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist ein Beleg für den eindeutig makroökonomischen Schwerpunkt, der die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU fortan kennzeichnen wird.

Grundsätzlich soll die »Europa 2020«-Strategie die Kohärenz und Konsistenz zwischen den europäischen Politiken und Steuerungsprozessen wirksam erhöhen. »Alle politischen, gesetzgeberischen und finanziellen Instrumente der EU sollen für die Ziele der Strategie mobilisiert werden«, betonte die Kommission³⁰ in ihrer Mitteilung. Neben dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nennt sie ihre Initiativen zur Erneuerung des europäischen Binnenmarkts, die Wettbewerbs-, Beihilfen- und Industriepolitik und die Ausrichtung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds sowie der Ausgabenprioritäten des EU-Budgets auf die Ziele der neuen Strategie. Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament haben darüber hinaus in ihren Stellungnahmen die Gemeinsame Agrarpolitik benannt und die Strategie für nachhaltige Entwicklung sowie die europäische Energiepolitik ins Spiel gebracht. Damit wird die »Europa 2020«-Strategie zum Leitmotiv für nahezu alle europäischen Politiken.

Governance-Mechanismen und Akteure: Neu im Instrumentenkasten der Kommission sind auch die sieben Leitinitiativen auf EU-Ebene, die die mitgliedstaatlichen Anstrengungen unterstützen sollen. Sie ersetzen das bisherige Lissabon-Programm der Gemeinschaft, in dem die Kommission die im Rahmen der Strategie ergriffenen EU-Maßnahmen zusammengefasst hatte. Keine Erwähnung in den Überlegungen der EU-Kommission findet auch eine Institution, die mit der Halbzeitrevision der Lissabon-Strategie eingeführt worden war, die nationalen Koordinatoren (»Mr.« bzw. »Mrs. Lissabon«). Beide administrativen Änderungen stärken potentiell die Rolle der Kommission bei der Strategieleitung und verringern die Chancen der mitgliedstaatlichen Regierungen, sich untereinander eigenständig abzustimmen.

30 Europäische Kommission, *Europa 2020* [wie Fn. 2], S. 22.

Trotzdem bleiben die zentralen Instrumente zur Umsetzung, die für die Lissabon-Strategie entwickelt wurden, auch unter dem neuen Konzept grundsätzlich erhalten, lediglich einige wurden entschlackt. Stützte sich die Lissabon-Strategie noch auf 13 Strukturindikatoren mit diversen Differenzierungen, so soll »Europa 2020« nur noch 8 Indikatoren umfassen.³¹ Auch die Integrierten Leitlinien wurden von bislang 24 auf nunmehr 10 verdichtet. Die sehr detaillierten und sich teilweise inhaltlich überlappenden bisherigen Leitlinien wurden zusammengefasst und formal überarbeitet. Unterm Strich sind es weniger Leitlinien, durch die die Reformmaßnahmen und -programme konkretisiert werden, ohne dass jedoch auf Inhalte und Vorgaben verzichtet worden wäre – nicht das thematische Spektrum der Lissabonner Leitlinien wurde verkleinert, lediglich die sprachliche Darstellung ist nun prägnanter.

Die wichtigste Veränderung auf der Ebene der Governance-Mechanismen ist zweifellos das Bestreben der EU-Kommission, die Verantwortung der Akteure für die Implementierung der Strategie und der spezifischen Maßnahmen zu erhöhen. Die Kommission will die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV förmlich verwarnen zu können, sollte er das »ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion« gefährden, auf alle Bereiche der »Europa 2020«-Strategie ausweiten. Stärker als ihre Vorgängerin soll die neue Strategie auf diese Weise die Mitgliedstaaten an die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen und Reformprozesse binden. Das Umsetzungsdefizit der Lissabon-Strategie soll durch Zielvereinbarungen, ehrgeizige Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen, eine intensivere Kontrolle im Rahmen des »Europäischen Semesters« und eben die Möglichkeit einer strengeren Sanktionierung, sofern messbare Reformfolge ausbleiben sollten, abgebaut werden.

31 Allerdings wird der Indikator zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung aus drei Subindikatoren bestehen und die Messung des allgemeinen wirtschaftlichen Hintergrunds (also das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards und die Arbeitsproduktivität) werden auch weiterhin für die wirtschaftliche Koordinierung relevant sein. Der einzige Indikator, auf den wirklich verzichtet werden soll, wäre demnach das Güterverkehrsvolumen im Verhältnis zum BIP.

Das Ende der »offenen Methode der Koordinierung«

Ein besonderes Kennzeichen der Lissabon-Strategie war die sogenannte offene Methode der Koordinierung, wie sie bereits im Kontext der europäischen Beschäftigungspolitik praktiziert wurde.³² Die Methode sollte als Mittel »für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU«³³ dienen. Nicht zuletzt durch ihre herausgehobene Darstellung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon im März 2000 wurde diese besondere Verfahrensweise zum zentralen Instrument für die Umsetzung und zum Charakteristikum der Lissabon-Strategie. Die Grundlage, diese Methode anzuwenden, wurde mit der Aufnahme der Beschäftigungspolitik in den Vertrag von Amsterdam gelegt, doch kamen sukzessive weitere Politikfelder hinzu, die nach ihren Regeln koordiniert werden – die Wirtschaftspolitik, Unternehmenspolitik, Forschung und Entwicklung, Rentenpolitik, die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, allgemeine und berufliche Bildung, Jugendpolitik, Umwelt, Migrationspolitik sowie Gesundheit und Altenpflege. Damit drang die offene Methode der Koordinierung nach und nach in Politikbereiche ein, die bislang der europäischen

Regulierung verschlossen und der nationalstaatlichen Gesetzgebungstätigkeit vorbehalten waren.

Die Methodik basierte zunächst auf der Verständigung auf europäische Leitlinien bzw. kurz-, mittel- und langfristige Ziele mit zum Teil detaillierten Zeitplänen. Von zentraler Bedeutung war die Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks. Die Umsetzung dieser europäischen Vorgaben sollte auf nationaler und regionaler Ebene erfolgen. Aufgabe der Kommission war es, die nationalen Reformprozesse kontinuierlich auf der Grundlage der Indikatoren zu überwachen. Dazu legte sie dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats regelmäßig umfangreiche Berichte und Analysen vor. Diese jährliche Evaluierung und die gemeinschaftliche Kontrolle der Fortschritte in den Mitgliedstaaten dienten dazu, die nationalen Reformanstrengungen vergleichbar zu machen und auf diese Weise die *best practises* und die *peer group* zu identifizieren. Bei der offenen Methode der Koordinierung trat die gemeinsame Zieldefinition an die Stelle von Rechtsvorschriften, denn die innerhalb der Union vereinbarten Zielvorgaben waren nicht rechtlich verbindlich, sondern nur politisch verpflichtend.

Obgleich diese Methode von einigen Beobachtern³⁴ als hilfreiches und weiches Instrumentarium gelobt wurde, zeigten sich insbesondere die nationalen Administrationen ihr gegenüber zunehmend ernüchtert und gleichgültig. Kritisiert wurden die überbordenden Berichtspflichten, deren tatsächlicher Mehrwert kaum noch erkennbar war. Auch häuften sich unter den Mitgliedstaaten Stimmen, die in der offenen Koordinierungsmethode mit ihren immer detaillierteren politischen Zielvorgaben die Gefahr einer schleichenden Harmonisierung und Zentralisierung neuer Politikbereiche erkannten. Die Einwände gegen die Methode richteten sich auch gegen die fehlenden Sanktionsoptionen, die mangelhaften parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und die schwache demokratische Legitimation des Verfahrens.³⁵ Mit der offenen Koordi-

³² Die EU-Mitgliedstaaten haben sich im Vertrag von Amsterdam 1996 auf die Koordinierung ihrer Beschäftigungspolitik verpflichtet, um dem gemeinschaftlichen Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bzw. der Vollbeschäftigung näherzukommen. Die EU hat seit 1998 beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet und diese schließlich 2005 in die Integrierten Leitlinien der Lissabon-Strategie aufgenommen. In Art. 148 AEUV (zuvor Art. 128 EGV) wird das Verfahren der beschäftigungspolitischen Koordinierung skizziert. Danach prüft der Europäische Rat auf der Grundlage des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts von Ministerrat und EU-Kommission die Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten, zieht Schlussfolgerungen und spricht entsprechende Empfehlungen aus. Auf Vorschlag der Kommission verabschiedet der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die die nationalen Regierungen in ihren Beschäftigungspolitiken berücksichtigen sollen. Die Mitgliedstaaten müssen ihrerseits jährlich in einem Bericht ihre Umsetzungsmaßnahmen und ihre Fortschritte zusammenstellen und diesen dem Rat und der Kommission zuleiten, vgl. auch Martin Heidenreich/Gabriele Bischoff, »The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008) 3, S. 497–532.

³³ Europäischer Rat, *Tagung am 23./24. März 2000 in Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, S. 12, Ziffer 37.

³⁴ Vgl. Iain Begg, »Economic and Social Governance in the Making. EU Governance in Flux«, in: *Journal of European Integration*, 32 (2010) 1, S. 1–16; Luc Tholoniati, »The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a ›Soft‹ EU Instrument«, in: *West European Politics*, 33 (2010) 1, S. 93–117.

³⁵ Vgl. Milena Büchs, »How Legitimate Is the Open Method of Co-ordination?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008) 4, S. 765–786; Martin Schwanholz/Victoria Krummel, »Die Relevanz der Lissabon-Strategie für den Deutschen Bundestag – eine gemischte Bilanz«, in: *Integration*, 32 (2009) 2, S. 136–152.

nierungsmethode wurden nicht nur die Regierungen und Administrationen der Mitgliedstaaten, sondern auch die nationalen Parlamente, die Regionen und die Kommunen in die Pflicht zur Datenerhebung, Berichterstattung und Evaluierung genommen. Auch Sozialpartner, Universitäten und Forschungseinrichtungen wurden in das Zielfportfolio eingebunden; die Berücksichtigung ihrer Partikularinteressen wurde in der Folge zu einem wichtigen Faktor. Zwangsläufig wurden auf diese Weise die unterschiedlichsten Erwartungen und Ziele miteinander vermischt, was sich deutlich darin niederschlug, dass die Berichte zunehmend weniger fokussiert ausfielen.

Die Europäische Kommission und der Europäische Rat verzichteten nun in der »Europa 2020«-Strategie auf eine explizite Erwähnung der bisherigen Koordinierungsmethode. Auch das Europäische Parlament hat gefordert, die offene Methode der Koordinierung im Bereich der Wirtschaftspolitik aufzugeben und stattdessen auf die neuen verbindlichen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zurückzugreifen.³⁶ Lediglich in der Leitinitiative »Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut« verpflichtet sich die EU-Kommission, die offene Koordinierungsmethode im Bereich der gesellschaftlichen Integration und des sozialen Schutzes zu einer »Plattform für Kooperation, gegenseitige Kontrolle und den Austausch bewährter Verfahren sowie zu einem Instrument zur Förderung des Engagements öffentlicher wie privater Träger im Kampf gegen gesellschaftliche Ausgrenzung« auszubauen. Auch die Mitgliedstaaten halten an der Methode im Bereich der Sozialpolitik fest.³⁷

Angesichts der drängenden Schuldenkrise in der EU legt die Kommission ihr Augenmerk wie erwähnt auf die Instrumente der allgemeinen makroökonomischen Koordinierung im Rahmen des »Europäischen Semesters«. Sie nutzt dabei die neuen Möglichkeiten, die ihr nach dem Vertrag von Lissabon zur Verfügung stehen.³⁸ Sie greift zum einen auf das Repertoire der europäischen Rechtsetzung zurück und stützt sich

zum anderen auf die erhöhte rechtliche Verbindlichkeit ihrer Empfehlungen zur wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung nach Artikel 121 und 145 AEUV sowie auf die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat zu verwarnen. Sie nimmt damit das Heft des Handelns wieder an sich. Die Kommission lässt auch erkennen, dass sie fortan eine stärkere politische und legislative Führungsrolle zu allen Fragen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der EU ausüben will. Ihre Mittel und Wege erschöpfen sich also nicht mehr in einer weichen politischen Steuerung unter dem Oberbegriff der offenen Methode der Koordinierung, sondern sie verfügt jetzt über die klassischen Instrumente der Gemeinschaftsmethode, nämlich Rechtsetzung, Überprüfung der Einhaltung und Sanktionierung von Verstößen.

Die Entschlackung der Verfahren, der Verzicht auf die bürokratische und unverbindliche offene Methode der Koordinierung und die Konzentration auf weniger Prioritäten – all dies ist darauf gerichtet, die politische Aufmerksamkeit und Bereitschaft zu erhöhen, in der EU eine gemeinsame Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu verfolgen. Insofern wird das neue Präventionsinstrument, das Europäische Semester, zu einem Präzedenzfall und einem Prüfstein auch für die »Europa 2020«-Strategie. Es wird erweisen, ob alle Akteure wirklich gewillt sind, sich auf die Erfordernisse der präventiven und korrektiven wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und insbesondere in der Eurozone einzulassen.

³⁶ Europäisches Parlament, *EU 2020 – Nachbereitung des informellen Treffens des Europäischen Rats vom 11. Februar 2010* [wie Fn. 14].

³⁷ Vgl. Europäischer Rat, *Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz zur sozialen Dimension der Strategie »Europa 2020«*, Dok. 14254/1/10, Brüssel, 8.10.2010.

³⁸ Hierzu legte sie zwei Mitteilungen vor: Europäische Kommission, *Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung*, KOM(2010) 259 endg., Brüssel, 12.5.2010, und dies., *Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung* [wie Fn. 1].

»Europa 2020« – Weiterer Fehlversuch oder integrationspolitischer Neubeginn?

Trotz der beschriebenen Änderungen und Justierungen der Ziele und des Instrumentariums zur wirtschaftspolitischen Koordinierung bleiben die Strukturen und Inhalte der Lissabon-Strategie in der »Europa 2020«-Strategie weitgehend erhalten – in der Summe überwiegen die Elemente der Kontinuität. Damit verbunden ist ein besonderes Manko der neuen Strategie: Sie beruht nicht auf einer unvoreingenommenen, schonungslosen und umfassenden Auswertung ihrer Vorläuferin.

Kontinuierliche Prozesssteuerung als Kern der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Die »Europa 2020«-Strategie ist kein neuer Anfang. Sie steht in der Tradition administrativ gesteuerter wirtschaftspolitischer Koordinierung und ist in ihrem Kern Teil eines langfristigen kontinuierlichen Modernisierungsprozesses. Trotz der ambitionierten, auf höchster politischer Ebene mehrfach bestätigten Zielsetzungen der Strategie besteht ihr primärer Zweck, in einer längerfristigen Perspektive gesehen, unausgesprochen nicht im Erreichen dieser hochgesteckten Margen, sondern in der ständigen und stets aufs Neue zu definierenden Reformierung und Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften. Die EU-Strategien geben seit Anfang der 1990er Jahre eine im Idealfall konsensual ausgehandelte gemeinsame Zielrichtung der nationalen Wirtschaftspolitiken im europäischen Binnenmarkt und im gemeinsamen Währungsraum vor; sie liefern die Anreize (und manchmal auch die Zwangsmaßnahmen), um die nationalen und die EU-Politiken kontinuierlich an neue Gegebenheiten anzupassen.

Es sind nicht die (quantitativ-messbaren und qualitativ zu bewertenden) Zielvorgaben, die den politischen Wert der Strategien ausmachen, sondern die mit ihnen erworbene Möglichkeit der gemeinschaftlichen Prozesssteuerung. Im Wesentlichen geht es also nicht in erster Linie darum, die Ziele unbedingt zu erreichen, sondern vielmehr darum, dass sich die Mitgliedstaaten auf den richtigen Reformpfad verständigen und begeben. Die Europäische Kommission

fasste dieses heimliche Motiv für die Lissabon-Strategie so zusammen: »Übergeordnetes Ziel [Hervorhebung durch den Autor] der Lissabon-Strategie war es, Tempo und Qualität der Reformen auf nationaler und auf EU-Ebene zu steigern.«³⁹ Schon hier war nicht die Erfüllung der Reformziele, sondern der Prozess die eigentliche Aufgabe der Strategie. Die EU und insbesondere die Europäische Kommission konnten die Mitgliedstaaten mit Hilfe der Strategie so permanent zur Modernisierung und Anpassung verpflichten – und dies in Politikfeldern, in denen sie über keine oder nur eingeschränkte Zuständigkeiten verfügte und legislativ tätig werden konnte.

Die tiefere Ursache für die enttäuschende Bilanz der Lissabon-Strategie liegt in der Diskrepanz zwischen der rein politischen und intergouvernemental-exekutiv geprägten Steuerung mit Hilfe der offenen Methode der Koordinierung auf europäischer Ebene und der rechtlichen Implementierungsnotwendigkeit auf nationaler und regionaler Ebene. Infolge der unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Ausgangslagen der Mitgliedstaaten und den daraus resultierenden unterschiedlichen Interessen und Prioritäten verstärkte sich dieses Missverhältnis. Dies wiederum manifestierte sich in ganz uneinheitlichen Graden an Eigenverantwortlichkeit, Reformbegeisterung und Umsetzungserfolgen.

Insofern erfüllte das Lissabonner Konzept nicht die Grundvoraussetzungen einer ernstgemeinten und erfolgreichen strategischen Planung. Nicht die hochgesteckten Zielsetzungen waren das Manko, sondern das Fehlen zweier Elemente, die für eine stringente Prozesssteuerung unabdingbar sind:

- ▶ die ausgebliebene Konkretisierung der strategischen Vision in einem realistischen Maßnahmenkonzept und einem pragmatischen Aktionsplan, in dem Handlungsaufträge und Umsetzungsverpflichtungen klar zugeordnet sind;
- ▶ der im Kreis der Mitgliedstaaten geringe Konsens und fehlende Wille zum gemeinsamen Erfolg, ein Faktor, der noch dadurch verstärkt wurde, dass die Strategie weder über eine Möglichkeit zur politi-

³⁹ Europäische Kommission, *Bewertung der Lissabon-Strategie* [wie Fn. 17].

schen Sanktionierung in Form eines *naming and shaming* der reformverzögernden Mitgliedstaaten verfügte noch über eine europarechtliche Verbindlichkeit.

Strategische Steuerung durch Konkretisierung und verstärkte Verbindlichkeit

Sollen die Fehler der Lissabon-Strategie aber vermieden werden, müssen die Ziele von »Europa 2020« weiter konkretisiert und realistische Umsetzungspläne vorgelegt werden. Ansprüche und Wünsche zu formulieren, ohne einen konkreten Maßnahmen- und Handlungskatalog vorzuschlagen, dem zu entnehmen wäre, wie man diese verwirklichen will, erscheint nicht geeignet, den strategischen Zielen wirklich näher zu kommen. Die Auflistung von Implementierungsvorhaben erfordert zumindest eine konkrete Angabe von Reformschritten, deren Abfolge und Prioritäten und von Zwischenzielen. Dies könnte die von den Kritikern und der EU-Kommission unisono bemängelte »Umsetzungslücke« verkleinern und eine Antwort sein auf den niedrigen Grad der Selbstverpflichtung für den Erfolg der gemeinsamen Strategie in den mitgliedstaatlichen Administrationen.

Ein erster Schritt zu einer solchen Konkretisierung wäre es, die Kosten für die Umsetzung der strategischen Vorgaben und Ziele und, damit verbunden, die erforderlichen Mittel zu benennen und idealiter auch zu beziffern. Aber weder die Gewinne noch die zu erwartenden finanziellen Belastungen, die mit den von ihr befürworteten Reformprioritäten verbunden sind, hat die EU bislang spezifiziert. Zumindest für die von der Kommission angestoßenen und zu verantwortenden Leitinitiativen sollte dies durchaus möglich sein. Die vorliegenden Initiativen beinhalten jedoch keine detaillierten Kosten-Nutzen-Kalkulationen. Zwar beschreibt die Kommission zum Beispiel in ihrer Mitteilung zur digitalen Agenda sehr ausführlich die noch bestehenden Engpässe bei der Nutzung des Internets und listet die Maßnahmen zu deren Behebung auf, es fehlt jedoch eine ebenso gründliche Aufstellung der Kosten⁴⁰ und die Ansage, wer diese tragen soll oder muss.

⁴⁰ Damit sind hier nicht nur die finanziellen Kosten gemeint (zum Beispiel für den Ausbau des Breitbandnetzes oder die Förderung des digitalen Binnenmarkts), sondern auch die politischen Belastungen (z.B. für den Ausbau des elektronischen Geschäfts- und Behördenverkehrs oder der elektronischen Gesundheitsdienste).

Wie durchsetzungsstark die EU-Kommission gegenüber den Vorbehalten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Strategie tatsächlich ist, wird sich daran erkennen lassen, in welchem Maße sie in der Lage sein wird, auch die umstrittenen sozial- und bildungspolitischen Zielvorgaben zu überwachen und, wenn erforderlich, das schärfere Instrumentarium des Vertrags von Lissabon auch hier gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten anzuwenden. An der Frage, ob und wie die EU-Kommission das sozialpolitische Ziel der neuen Strategie, die Armutsreduktion, für die EU insgesamt und für die einzelnen Mitgliedstaaten konkretisieren, implementieren und überprüfen kann, wird sich die Relevanz der sozialpolitischen Dimension der neuen Strategie erweisen lassen. Werden die Regierungen auch in diesen Politikfeldern das strengere Monitoring und die Möglichkeit der Kommission, spezifische Empfehlungen an sie zu richten, akzeptieren? Oder kommt es zu einer Priorisierung der politischen Selbstverpflichtung, je nach dem, welche Präferenzen ein Mitgliedstaat hat?

Die Kommission hat versucht, die offensichtlichen Schwächen der Lissabon-Strategie durch den Verzicht auf die offene Methode der Koordinierung und den Rückgriff auf die neuen Möglichkeiten einer schärferen Sanktion, die ihr der Vertrag von Lissabon gibt, auszugleichen. Dennoch fand sie keine wirklich neuen Lösungen und Auswege, nun aus der doppelten Zwickmühle herauszukommen, in der sie sich bereits seit der Überarbeitung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 befand, nämlich der

- ▶ zwischen den kurzfristigen Erwartungen an den Erfolg der Strategie und den lediglich langfristig wirksamen Strukturreformen, die nur punktuelle politische Aufmerksamkeit und öffentliches Interesse für die Inhalte der Strategie und ihre Notwendigkeit auf sich ziehen können, und der
- ▶ zwischen dem politischen Gebot, Zieldefinitionen und Maßnahmenkataloge für die zehnjährige Laufzeit ausreichend anpassungsfähig zu formulieren, und dem Erfordernis, ebendiese Maßnahmen und Leitlinien, die die Verbindlichkeit der Strategie stärken, *en detail* zu fixieren.

Angesichts der Tatsache, dass auch künftig die Zuständigkeiten in den wesentlichen Politikfeldern der Strategie – also in der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik – zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sein werden, hängen die Erfolge bei der Umsetzung der »Europa 2020«-Ziele unabdingbar davon ab, ob die Interessen zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten übereinstim-

men. Die maßgeblichen politischen Auseinandersetzungen in diesen Politikfeldern werden allerdings auch in Zukunft nicht auf europäischer Basis ausgetragen, sondern in den Mitgliedstaaten, die die Vorschläge durch Änderung ihrer nationalen Gesetzgebung umsetzen müssen. Die Positionierung der Regierungen bei diesen zunächst innenpolitisch bedeutsamen Konflikten wird allerdings über den Erfolg der Strategie für die EU entscheiden. Nicht zuletzt aus diesem Grund können sich die Staats- und Regierungschefs zwar schnell und einvernehmlich auf ambitionierte und politisch positiv besetzte Ziele verständigen, die weit in die Zukunft reichen, aber keine Einigung erzielen, wenn sie konkrete und verbindliche Implementierungsschritte, die häufig kurzfristig umzusetzen wären, vereinbaren sollen. Insofern hat die Europäische Kommission Recht, wenn sie die Eigenverantwortung bzw. die *ownership* aller Akteure für den Erfolg der gemeinsamen Strategie anmahnt. Aber gerade an diesem Punkt werden Verbesserungen weiterhin schwer zu erreichen sein.

Offenkundig bestand von Anfang an ein Missverhältnis zwischen europäischem Sendungsbewusstsein und nationaler Umsetzungsbereitschaft. Wie bei der Reform der Lissabon-Strategie und dem propagierten Neubeginn im Jahr 2005 konstatiert die Europäische Kommission immer wieder die gleichen Schwächen, kommt immer wieder zu den gleichen Schlussfolgerungen und propagiert immer wieder die gleichen Verbesserungskonzepte. Und wie das Beispiel »Europa 2020« zeigt, können sich die europäischen Staats- und Regierungschefs erneut schnell auf positive, erst auf lange Sicht einzulösende Zielvorgaben festlegen, ohne eine konkrete Kosten-Nutzen-Bewertung und einen detaillierten Implementierungsplan von der Europäischen Kommission zu fordern und ohne wirksame politische und rechtliche Sanktionsmechanismen zu verabschieden für den Fall der Nicht- oder unzureichenden Umsetzung. Weder die inhaltlichen Prioritäten der »Europa 2020«-Strategie noch die zu ihrer Umsetzung beschlossenen Verfahren und Modi der Prozesssteuerung stellen eine wirkliche Abkehr von der enttäuschenden Lissabon-Strategie dar. Die EU setzt vielmehr auf Kontinuität.

Unter diesen Bedingungen wird die »Europa 2020«-Strategie die gleichen Probleme bei der Implementierung haben wie ihre Vorläuferin. Der Erfolg der neuen Strategie hängt jedoch nicht allein von den darin vereinbarten Zielen und den Entscheidungen des Europäischen Rats ab, sondern in erster Linie von ihrer Überzeugungskraft sowie von der Einsicht möglichst

aller Akteure, dass die Maßnahmen unverzichtbar sind, und ihrem politischen Willen, sie deshalb umzusetzen.

Deutschlands Verantwortung und die Hausaufgaben der Europäischen Kommission

Die EU reagiert mit der neuen Zehn-Jahres-Strategie und der engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung auch auf die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Schuldenkrise einiger Mitgliedstaaten hat die Notwendigkeit einer strafferen makroökonomischen Abstimmung innerhalb der EU und insbesondere innerhalb der Eurozone noch einmal schlagartig erhöht, ebenso wie die Einsicht in die Dringlichkeit eines solchen Schrittes.

Angesichts der tiefen Krise, in der sich die europäischen Volkswirtschaften und die Gemeinschaftswährung derzeit befinden, muss es die erste Aufgabe und das Ziel der »Europa 2020«-Strategie sein, über die makroökonomische Überwachung hinaus den Fokus nun auf Anreize für ein höheres Wirtschaftswachstum zu richten, um so den gefährdeten Mitgliedstaaten die Chance zu eröffnen, aus der prekären Schuldensituation »herauszuwachsen«. Die größte Volkswirtschaft in der EU, die zudem noch die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zu den EU-Partnern gut meistern konnte, wird als Leitwirtschaft und »Wachstumslokomotive« zunehmend in die Pflicht genommen werden.

Um die eigenen inhaltlichen Prioritäten – speziell also das Interesse an der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der EU und der Eurozone – durchsetzen zu können, ist die deutsche Europapolitik auf Partner angewiesen. Eine große Schnittmenge ergibt sich selbstverständlich mit den Staaten, die ebenso deutlich und vehement wie die Bundesregierung die Sanierung der nationalen Haushalte und weitere Strukturreformen anmahnen, also insbesondere die Niederlande, Großbritannien, Tschechien, die Slowakei und die skandinavischen Länder.⁴¹ Jedoch sind es nicht die »Konsolidierungspartner« außerhalb der Eurozone, die es zu überzeugen gilt, sondern die Risikoländer innerhalb des gemeinsamen Währungsraums, die für deutsche Positionen gewonnen werden müssen.

⁴¹ Auffällig war, dass weder das britische noch das französische oder österreichische Positionspapier im Rahmen der öffentlichen Konsultation 2009/10 zur »Europa 2020«-Strategie die zentrale deutsche Forderung nach einer Haushalts-sanierung erwähnten.

Dazu wird es notwendig sein, neben der Austeritätspolitik und der Verringerung bzw. Stabilisierung der Staatsschulden die Wachstumsorientierung der »Europa 2020«-Strategie hervorzuheben. Die deutsche Politik muss im eigenen Interesse für nahezu alle Partner in der EU anschlussfähig bleiben. Dies bedeutet für die Bundesregierung, ihre Präferenzen für die anderen Regierungen verständlich und interessant zu machen, die Vorteile der Wachstumsförderung herauszustellen und die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Gemeinsamkeiten zu betonen sowie auf den Nutzen eines gemeinschaftlichen Vorgehens hinzuweisen.

Die Bundesregierung sollte sich also dort engagieren, wo ihr eine engere europäische wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung erforderlich erscheint, damit mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der EU generiert wird. Dazu gehört zweifellos, die EU-Kommission bei ihren Bemühungen um eine Vertiefung und Erweiterung des europäischen Binnenmarkts zu unterstützen. Zunächst müssen die weißen Flecken der Regulierung und Implementierung aufgespürt werden – einige sind bekannt: Energiebinnenmarkt, Unternehmensbesteuerung, Rüstungsindustrie, Dienstleistungsmärkte. Dazu gehört auch die Förderung der »fünften Binnenmarktfreiheit«, die Mobilität von Wissenschaftlern und Studierenden in einem europäischen Bildungs-, Forschungs- und Wissenschaftsraum. Allerdings bleibt die Diagnose Mario Montis richtig, die er in seinem Binnenmarktbericht stellt: »Der Binnenmarkt ist heute unbeliebter denn je und doch braucht ihn Europa so dringend wie nie zuvor.«⁴² Wenn die »Europa 2020«-Strategie also der Neubelebung einer europäischen sozialen Marktwirtschaft dienen soll, werden neben den Interessen der Unternehmen am Ausbau des Binnenmarkts auch die der Arbeitnehmer und der Verbraucher berücksichtigt werden müssen. Um die bestehenden Vorbehalte gegenüber einer Vertiefung des Binnenmarkts abzubauen, wird es notwendig sein, die Vorteile für die Konsumenten in der EU aufzuzeigen und die Abstimmung mit den Sozialpartnern zu suchen. Dies kann Initiativen zu mehr gemeinschaftlicher Regulie-

⁴² Monti, *Eine neue Strategie für den Binnenmarkt* [wie Fn. 13].

rung und neue Ansätze der Harmonisierung erforderlich machen.

Erster Partner für eine solche wachstumsorientierte Politik wird die Europäische Kommission sein. Denn mit dem weitgehenden Verzicht auf die offene Methode der Koordinierung und mit der Wiederbelebung ihrer Legislativtätigkeit wächst automatisch das Gewicht der EU-Kommission. Rechtliche Verbindlichkeit, die Möglichkeit zur Sanktion bei Nichteinhaltung und die kontinuierliche Überwachung der »Europa 2020«-Strategie durch die Kommission garantieren auf lange Sicht stabilere Strukturen und ein höheres Maß an strategischer Führung als die zuvor geübte Praxis politischer Verständigung, zwischenstaatlicher Kompromissuche und einer letztlich unverbindlichen offenen Koordinierung.

Die EU-Kommission richtet ihre langfristigen Initiativen und Reformvorschläge an den Zielen der »Europa 2020«-Strategie aus und versucht so, die Kohärenz aller europäischen Politiken zu erhöhen. Zwei Lehren sind aus der Lissabon-Strategie aber noch zu ziehen: Die Identifikation der Mitgliedstaaten mit den gemeinsam beschlossenen Strategiezielen, die *ownership*, muss sich erhöhen, damit die Reformanstrengungen zum Erfolg führen, und die Strategie selbst muss noch eingehender konkretisiert werden, mit erreichbaren Zwischenzielen und umsetzbaren Einzelschritten.

Letztere Aufgabe, die weitere Konkretisierung der Strategie in den Nationalen Reformprogrammen, den europäischen Leitinitiativen und vielen Einzelmaßnahmen, sollte mit politischem Pragmatismus angegangen werden. So ist es ratsam, die Möglichkeit zu differenzierten Reformpfaden offenzuhalten und zugleich erreichbare Zwischenziele zu formulieren. Dafür sollten nicht so sehr der vereinbarte Ressourceneinsatz als Input-Faktor, sondern sehr viel stärker die Ergebnisse und die Erfolge der Politiken in der EU und den Mitgliedstaaten evaluiert (und die geeigneten Indikatoren hierfür definiert) werden. Zugleich sollte die Kommission aufgefordert werden, transparenter als in ihren Leitinitiativen Kosten und Nutzen neuer Ansätze und Programme aufzuzeigen und zu quantifizieren. Dazu gehört auch, dass diejenigen, die mit Vorteilen rechnen können, und diejenigen, die sich auf Nachteile vorbereiten müssen, offen benannt werden. Das Zusammentragen von immer neuen *scoreboards* für Innovation, für unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit, für nationale Wettbewerbsfähigkeit, für Binnenmarktumsetzung und so weiter wird nicht ausreichen, um die bestehenden Vorbehalte gegen den

Ausbau des Binnenmarkts und die Fortsetzung der Strukturreformen zu überwinden. Kosten-Nutzen-Analysen können dagegen hilfreich sein, um die unverzichtbare Priorisierung der Maßnahmen vornehmen zu können und um zugleich durch die Benennung potentieller Vorteile und womöglich die Quantifizierung von möglichen Gewinnen eine breitere öffentliche Unterstützung für die erfolgreiche Implementierung der »Europa 2020«-Strategie zu finden.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
IMD	International Institute for Management Development
KIP	Key Issues Paper
NRP	Nationales Reformprogramm